



**PERGESERAN FUNGSIONALISASI  
BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)**

**TESIS**

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

**ERINA PANE**

Pembimbing :

Prof. DR. Sri Redjeki Hartono, S.H.

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
1999**

**PERGESERAN FUNGSIONALISASI  
BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)**

Disusun Oleh :

**Erina Pane**

NIM. B.002.95.0155

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal : 6 September 1999

Tesis ini telah diterima  
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, S.H.  
NIP: 130368053



Mengetahui  
Ketua Program Magister  
Ilmu Hukum



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.  
NIP: 130350519

## Abstrak

Konsensus politik dari Pasal 33 UUD 1945 mencakup tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. BUMN merupakan manifestasi dari pasal ini, dimana pemerintah melakukan kontrol terhadap sektor ekonomi vital.

Perkembangan ekonomi mengharuskan pemerintah melakukan pembenahan BUMN. Langkah yang diambil adalah restrukturisasi BUMN yang berwujud perubahan status hukum perusahaan dan privatisasi. Hal ini didorong karena kebutuhan untuk mendapatkan keuntungan dari kegiatan BUMN dan meningkatkan kemandirian BUMN. Tindakan ini menimbulkan berkurangnya fungsi sosial BUMN. Permasalahan yang timbul mengenai konsekuensi yuridis dari restrukturisasi BUMN dalam hubungannya dengan pergeseran fungsionalisasi BUMN, konsistensi kebijakan pemerintah mengenai restrukturisasi BUMN terhadap landasan konstitusional BUMN, dan pembenahan BUMN dalam upaya meningkatkan kinerja BUMN.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan penarikan sampel bertujuan, selanjutnya data disajikan dengan menggunakan metode analisis normatif-kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, konsekuensi yuridis dari restrukturisasi BUMN adalah pemerintah membentuk peraturan-

peraturan yang dapat mengakomodir semua tujuan dan kebutuhan BUMN. Kebijakan pemerintah tetap konsisten dalam melakukan penyempurnaan mekanisme kerja BUMN tetapi tidak konsisten dalam mempertahankan fungsi sosial BUMN. Korporatisasi dapat dijadikan alternatif peningkatan kinerja BUMN. Prinsip dasar korporatisasi adalah menyerap manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik, yakni memberlakukan fungsi komersial kepada BUMN sementara pemiliknya tetap berada di tangan pemerintah.

## ABSTRAK

Politics Agreement of UUD 1945 article 33 covered aim to increase public safety. BUMN is the manifestation of article 33, where the government controls important economic sectors.

In economic prosperity, the government forced to make some improvement over the BUMN. The measures are restructurization, by changing the status of enterprise and privatization. Those steps of improvement caused by the need of making profit of BUMN and the intent to increase its autonomy. These are caused decrease social function of BUMN. The problems are juridical consequences from restructurization in relationship with moving up the functionalization of BUMN, consistency of government policy about restructurization with constitutional BUMN and improvement in order to increase BUMN productivity.

The research used normative juridical approximation with purposive sampling and data were offering with normative - qualitative analitic method. The research result show that juridical consequence of restructurization is the government makes rule that it's can accomodate aim of BUMN. The government's policy consist to do mechanism BUMN but uncon-

sistently defend BUMN's function. In improvement, corporisation conduct to get sector private management into public sector and do commercial function for BUMN while the government stay as the owner.

## Kata Pengantar

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah Yang Maha Esa, karena berkat rahmat dan karunia-Nya penulisan tesis dengan judul: "Pergeseran Fungsionalisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)" dapat diselesaikan.

Tesis ini ditulis untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh Gelar Magister Hukum, pada Program Studi Hukum, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Penulisan tesis ini mendapat bimbingan secara intensif dari Ibu Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH., baik materi maupun cara penelitiannya. Dengan selesainya tesis ini, perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat: Ibu Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH. yang telah mengorbankan waktunya untuk memberikan bimbingan dan petunjuk yang berharga dan bermanfaat bagi penulis dan semoga Tuhan Yang Maha Pengasih selalu melimpahkan kekuatan dan kesehatan kepada Beliau.

Ucapan terima kasih dan penghargaan disampaikan pula kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan sejak penulis menempuh pendidikan sampai selesainya penulisan tesis ini, terutama kepada yang terhormat:

- 1) Ketua Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang beserta staf, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan pada program pascasarjana;
- 2) Bapak dan Ibu Dosen pada Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, yang telah memberikan bimbingan dan bekal ilmu pengetahuan selama penulis mengikuti perkuliahan;
- 3) Kepala Bidang Hukum PT. Telekomunikasi Indonesia beserta staf yang telah memberikan kesempatan dan bantuan bagi penulis untuk memperoleh data dalam penulisan tesis ini;
- 4) Kepala Biro Hukum Departemen Keuangan RI beserta staf, yang telah memberikan informasi dan data yang diperlukan dalam penulisan tesis ini;
- 5) Pusat Data Bisnis dan Institute Management Indonesia yang telah memberikan informasi dan data yang diperlukan dalam penulisan tesis ini;
- 6) Semua pihak yang telah memberikan bantuan baik materi maupun moril untuk penyelesaian tesis ini.

Secara khusus, tesis ini penulis persembahkan kepada yang tercinta Ayah, Mama, suamiku dan anakku, terima kasih atas segala dukungannya dan pengertiannya. Terangkai pula ucapan terima kasih kepada Bapak dan Ibu Mertua, Corina, Rahmi, Poren, Ardi dan Kiki atas dukungan dan bantuannya.



Akhirnya, semoga tesis ini dapat memenuhi persyaratan yang telah ditentukan serta dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi disiplin Ilmu Hukum khususnya Hukum Badan-Badan Usaha.

Semarang, Agustus 1999

Penulis

## Daftar Isi

	Hal
Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan	ii
Abstrak	iii
Kata Pengantar	iv
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Permasalahan .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Kegunaan Penelitian .....	11
E. Metode Penelitian .....	12
1. Pendekatan Masalah .....	12
2. Spesifikasi Penelitian .....	13
3. Lokasi Penelitian .....	13
4. Teknik Penentuan Sampel .....	14
5. Teknik Pengumpulan Data .....	14
6. Teknik Analisis Data .....	18
F. Kerangka Pemikiran .....	19
G. Sistematika .....	26
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PERGESERAN FUNGSIONALISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)</b>	
A. Eksistensi BUMN dalam Sistem Ekonomi Indonesia	
1. Beberapa Ciri dan Landasan Pikir Sistem Ekonomi di Indonesia .....	29
a. Sistem Ekonomi Menurut Pancasila dan UUD 1945 .....	29
b. Prinsip-prinsip Demokrasi Ekonomi di Indonesia .....	41
2. Landasan Konstitusional BUMN di Indonesia .....	44
3. Konsep Dasar Bentuk-bentuk BUMN di Indonesia .....	46
a. Perusahaan Jawatan (Persero).....	47
b. Perusahaan Umum (Perum) .....	48
c. Perusahaan Perseroan (Persero) .....	50
4. Kegiatan-kegiatan BUMN .....	53
5. BUMN sebagai <i>Public Utilities</i> .....	56
a. Penguasaan <i>Public Utilities</i> oleh Negara .....	56

b. Kekuasaan Negara dalam Pengelolaan dan Pembinaan BUMN .....	58
6. Hubungan BUMN dengan Pelaku-pelaku Ekonomi di Indonesia .....	61
B. Perkembangan BUMN di Indonesia .....	64
1. Pengertian Pergeseran Fungsionalisasi BUMN .....	64
2. Fenomena Pergeseran Fungsionalisasi BUMN .....	64
a. Perkembangan BUMN pada tahun 1950 sampai dengan tahun 1989 .....	64
b. Perkembangan BUMN pada tahun 1990 sampai dengan tahun 1998 .....	71
3. Alasan-alasan Politik dan Alasan-alasan yang Berhubungan dengan Pembangunan di Indonesia yang Menyebabkan Pergeseran Fungsionalisasi BUMN .....	74
4. Aspek-aspek Hukum Restrukturisasi Perusahaan dalam Hubungannya dengan Penyehatan dan Pengelolaan BUMN .....	77
a. Mengubah Status Hukum .....	79
b. Privatisasi BUMN .....	82
C. Kebijakan Pengembangan BUMN di Indonesia .....	88
1. Analisis Historis-Empiris .....	88
2. Analisis Teoritis .....	93
a. Konsistensi Kebijakan Pengembangan BUMN .....	93
b. Konsistensi Kebijakan Pengembangan BUMN terhadap Fungsi Sosial BUMN .....	97
3. Analisis Yuridis .....	99
4. Analisis Ekonomi .....	102

### **BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Hasil Penelitian .....	106
1. Konsekuensi yuridis dari restrukturisasi perusahaan negara yang berwujud perubahan status hukum perusahaan, dalam hubungannya dengan pergeseran fungsionalisasi BUMN .....	106
2. Konsistensi kebijakan pemerintah dalam melakukan restrukturisasi perusahaan negara terhadap landasan konstitusional BUMN .....	118
3. Restrukturisasi dan privatisasi BUMN dalam upaya meningkatkan kinerja perusahaan, agar menjadi unit ekonomi yang efisien .....	127

B. Pembahasan Hasil Penelitian .....	134
1. Konsekuensi Yuridis dari restrukturisasi perusahaan negara yang berwujud perubahan status hukum perusahaan, dalam hubungannya dengan pergeseran Fungsionalisasi BUMN .....	134
2. Konsistensi kebijakan pemerintah dalam melakukan restrukturisasi perusahaan negara terhadap landasan konstitusional BUMN .....	144
3. Restrukturisasi dan privatisasi BUMN dalam upaya meningkatkan kinerja perusahaan, agar menjadi unit ekonomi yang efisien .....	149

#### **BAB IV : PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	180
B. Saran .....	182

#### **DAFTAR PUSTAKA**

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau disebut juga Perusahaan Negara (PN) sebagai unit ekonomi tidak terpisahkan dari sistem ekonomi nasional. Eksistensi BUMN diperlukan sebagai penyedia barang dan jasa untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi atau untuk keperluan proses produksi. Landasan konstitusional BUMN di Indonesia adalah pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 dengan konsekuensi logis bahwa BUMN berfungsi untuk mengelola cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. BUMN juga berfungsi untuk mengelola saluran kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi Indonesia dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sejalan dengan makin meningkatnya pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasil yang dicapai, maka produktivitas dan efisiensi seluruh kekuatan ekonomi nasional perlu ditingkatkan lagi, sehingga peran dan sumbangannya dalam pembangunan dapat memberikan hasil yang optimal bagi kesejahteraan masyarakat.

BUMN bergerak hampir diseluruh sektor ekonomi. BUMN memegang peran yang strategis dalam perekonomian nasional. Data dari Departemen Keuangan menunjukkan bahwa sampai dengan tanggal 31 Desember 1997 BUMN mengelola aset sekitar Rp. 461,6 trilyun, beberapa diantaranya bahkan menguasai industri yang vital di hulu, oleh karena itu BUMN sangat dibutuhkan bagi perekonomian nasional. Terlebih lagi pada BUMN yang menguasai industri hulu, sebab kinerjanya menjadi penentu tingkat efisiensi industri, bahkan secara luas ekonomi nasional. Namun BUMN sering diidentikkan sebagai unit usaha yang tidak efisien. Rata-rata ROI (*return of investment*) dan ROE (*return on equity*) BUMN menunjukkan angka relatif rendah, di bawah *cost of capital* yaitu pada akhir tahun 1997 masing-masing 3,5 persen dan 9,6 persen. Angka tersebut menunjukkan tingkat utilitas aset yang rendah dan biaya produksi yang relatif tinggi.

BUMN merupakan badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki negara atau badan usaha yang tidak seluruh sahamnya dimiliki negara tetapi statusnya disamakan dengan BUMN, yaitu BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah, BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dengan BUMN lainnya dan BUMN yang merupakan badan-badan usaha patungan dengan swasta nasional atau asing dimana negara memiliki saham mayoritas.

tas minimal 51 persen.<sup>1)</sup> Penekanan dari pengertian mengenai BUMN ini adalah pada faktor modal.

Modal merupakan faktor utama bagi suatu kegiatan berusaha, karena modal sebagai sumber energi baik untuk kelangsungan, pengembangan maupun pertumbuhan badan-badan usaha pada umumnya.<sup>2)</sup> Dalam konteks permodalan, modal BUMN terdiri atas keuangan negara yang dipisahkan dari neraca kekayaan negara, namun selanjutnya ditegaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang nomor 9 tahun 1969, bahwa BUMN harus dapat berdiri tanpa memberatkan budget negara, oleh sebab itu BUMN harus dapat mencari berbagai alternatif agar tidak memberatkan negara.

Kemandirian BUMN belum dapat diharapkan, sebab sampai saat ini BUMN belum dapat menunjukkan kinerja yang memuaskan menurut kriteria kesehatan Departemen Keuangan.<sup>3)</sup> Penilaian kinerja BUMN berpengaruh terhadap keputusan yang diambil pemerintah bagi BUMN yang bersangkutan.

- 
- 1) Periksa pasal 1 ayat (2) Keputusan Menteri Keuangan RI nomor 740/KMK.00 tahun 1989.
  - 2) Sri Redjeki Hartono. *Beberapa Aspek Tentang Permodalan Perseroan Terbatas*, makalah dalam Seminar Nasional Menyongsong Berlakunya UUPT. Kerjasama Program Pendidikan Notariat UGM-Undip. Yogyakarta 30 September 1995.
  - 3) Pandji Anoraga. 1995. *BUMN, Swasta dan Koperasi: Tiga Pelaku Ekonomi*. Pustaka Jaya. Jakarta, hal. 91.

Keputusan Menteri Keuangan nomor 740/KMK.00 tahun 1989 menetapkan penilaian BUMN dilakukan selama tiga tahun terakhir, yang meliputi kemampuan perusahaan untuk menghasilkan laba (rentabilitas), kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban jangka pendek (likuiditas) dan kemampuan perusahaan untuk memenuhi semua kewajibannya (solvabilitas). Dari penilaian ini, akan digolongkan apakah BUMN tersebut termasuk yang sehat sekali, sehat, kurang sehat, atau tidak sehat, kemudian satu alternatif dapat dilaksanakan.<sup>4)</sup>

Data dari Departemen Keuangan pada tahun 1995 menunjukkan bahwa di Indonesia terdapat sekitar 178 BUMN, namun sampai saat ini pemanfaatannya belum optimal, tercatat hanya 49 BUMN (27,5 persen) yang sehat sekali, 43 BUMN (24,2 persen) sehat, 37 BUMN (20,8 persen) kurang sehat, dan 49 BUMN (27,5 persen) tidak sehat.

- 
- 4) Langkah-langkah pengembangan BUMN adalah sebagai berikut :
- Kondisi sehat (S) atau sehat sekali (SS) dapat dipilih salah satu alternatif, antara lain: melakukan penggabungan (*merger*), melakukan konsolidasi, memasyarakatkan sahamnya (*go public*), menerima penyertaan langsung (*private placement*), melakukan Kerja Sama Operasi (KSO) dengan instansi yang terkait, membentuk perusahaan patungan (*joint venture*).
  - Kondisi kurang sehat (KS) dapat dipilih salah satu alternatif, antara lain: melakukan penyederhanaan struktur organisasi, melakukan penggabungan (*merger*), baik antara BUMN maupun swasta, memecahkan perusahaan menjadi BUMN, melakukan kontrak manajemen, mengikutsertakan partisipasi masyarakat melalui penyertaan langsung.
  - Kondisi tidak sehat (TS) dapat dipilih salah satu alternatif, antara lain: dijual, dilikuidasi.
- (Sumber: Pusat Data Bisnis Indonesia).



Berdasarkan data dari Departemen Keuangan per 30 Juli 1997, jumlah BUMN yang dikategorikan tidak sehat berjumlah 78 (sekitar 50 persen). Kemudian pada awal tahun 1998, berdasarkan Pusat Data Bisnis Indonesia, jumlah BUMN berkurang menjadi 159, dimana kondisinya mengkuatirkan, karena lebih dari 70 persen dinyatakan kurang dan tidak sehat. Jumlah BUMN sebesar 159 ini terdiri dari 119 persero tunggal, enam persero publik dan 34 persero patungan. Jumlah BUMN yang tidak sehat masih mungkin mengalami peningkatan, akibat adanya krisis moneter, khususnya kondisi likuiditas yang berat, sehingga dapat mempengaruhi solvabilitas perusahaan.

Untuk mengatasi kelemahan BUMN, pemerintah dalam hal ini Menteri Negara Pendayagunaan BUMN menyusun strategi dengan pendekatan perlakuan pemerintah terhadap BUMN dan perilaku BUMN dalam menjalankan usahanya. BUMN diperlakukan layaknya suatu korporasi, diantaranya harus memiliki profit dan ekspansi usaha, jelas dalam otoritas dan otonomi, monitoring yang efektif, ada penghargaan dan sanksi. Sedangkan dari sudut BUMN hendaknya manajemen yang ada mampu berwirausaha dalam bersaing menghadapi pasar dan melepaskan ketergantungan dari pemerintah, mampu membangun budaya usaha yang kompetitif, baik secara internal maupun eksternal.

Strategi pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas BUMN dilakukan melalui restrukturisasi perusahaan. Restrukturisasi perusahaan negara yang berkembang saat ini berwujud perubahan status hukum BUMN ke arah yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan.<sup>5)</sup>

Perubahan status hukum BUMN ini berlangsung sejak tahun 1990, dimulai dari perubahan status hukum Perusahaan Jawatan (Perjan) Pegadaian menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian. Selanjutnya diikuti 39 BUMN yang berubah status hukumnya, dan belum lama ini Perum Kereta Api mengubah status hukumnya menjadi PT. Kereta Api (Perusahaan Perseroan/Persero).<sup>6)</sup>

Selain pengubahan status hukum, ada pula BUMN yang merger, salah satu contohnya adalah PT. Dok dan Galangan Kapal Nusantara merger dengan PT. Kodja Bahari. Restrukturisasi BUMN pupuk juga terjadi dan telah dilaksanakan dengan pengambilalihan saham pemerintah kepada PT. Pupuk Sriwidjaja, BUMN pupuk tersebut adalah PT. Pupuk Kujang,

---

5) Periksa Surat Keputusan Menteri Keuangan nomor 740 tahun 1989

6) Perubahan status hukum Perjan Pegadaian menjadi Perum Pegadaian berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1990 tanggal 10 April 1990.

Perubahan status hukum Perum Kereta Api menjadi PT. Kereta Api berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 19 tahun 1998 tanggal 3 Pebruari 1998.

PT. Pupuk Iskandar Muda, PT. Pupuk Kaltim, dan PT. Petrogas. Selain pengambilalihan saham juga terjadi likuidasi (dibubarkan) pada PT. Kertas Niaga yang seluruh asetnya dialihkan ke PT. Dharma Niaga.<sup>7)</sup>

Selanjutnya, kebijakan pemerintah adalah peningkatan kemandirian Persero, termasuk juga memberi kemungkinan bagi Persero untuk menjual saham kepada masyarakat (*go public*). Melalui Instruksi Presiden nomor 5 tahun 1998 telah terbentuk landasan hukum bagi privatisasi BUMN, baik dalam bentuk *divestasi* (menjual kembali sebagian sahamnya ke bursa dengan ketentuan pemerintah tetap memiliki minimal 51% saham) dan *go public*. Sedangkan yang menyangkut kepemilikan akan diwujudkan dalam kontribusi penerimaan hasil privatisasi, sekaligus memacu pencapaian tingkat efisiensi dan profitabilitas.

Privatisasi BUMN di Indonesia telah dimulai pada awal dekade 1990-an, dengan tujuan untuk membayar cicilan utang pemerintah yang cukup tinggi. Pada saat itu telah terjual saham milik enam BUMN yaitu PT. Semen Gresik, PT. Aneka Tambang, PT. Telkom, PT. Indosat, PT. Bank BNI dan PT. Timah.

---

7) Merger PT. Dok dan Galangan Kapal Nusantara berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 1992 tanggal 16 Maret 1992. Restrukturisasi BUMN pupuk dilaksanakan pada tanggal 16 Maret 1997. Likuidasi PT. Kerta Niaga berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 28 tahun 1998 tanggal 25 Februari 1998.

Dalam tahun anggaran 1998/1999 selaras dengan kesepakatan Dana Moneter Internasional (IMF) tanggal 4 April 1998, pemerintah merencanakan melakukan privatisasi terhadap 12 BUMN. Lima diantaranya merupakan upaya lanjutan dalam arti menjual saham lanjutan BUMN yang sudah *listed* yaitu PT. Telkom, PT. Indosat, PT. Semen Gresik, PT. Tambang Timah dan PT. Aneka Tambang. Sedangkan 7 BUMN yang lain, antara lain PT. Krakatau Steel, PT. Jasa Marga, PT. Perkebunan Nusantara IV, PT. Pelindo II, PT. Tambang Timah Batubara Bukit Asam, PT. Pelindo III dan PT. Angkasapura II masih harus diidentifikasi. Privatisasi ketujuh BUMN tersebut akan didahulukan juga pada tahun anggaran 1998/1999 ini.

Rencana pemerintah atas 12 BUMN itu sendiri sudah muncul sejak lama. Pada tahun 1996, pemerintah membentuk Tim Privatisasi BUMN. Berawal dari Kabinet Pembangunan VII dan Kabinet Reformasi Pembangunan, rencana *holding company* BUMN juga telah diawali dengan langkah pengalihan BUMN dari instansi departemen teknis ke kantor menteri pendayagunaan BUMN. Privatisasi ini ditargetkan selesai selama tahun anggaran 1998/1999.

Sebagaimana terjadi di banyak negara, maksud didirikannya BUMN adalah untuk menguasai bidang usaha yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak, dan penting bagi negara atau untuk mengantisipasi kekuatan pasar dan

sebagai alat pendukung kebijakan pemerintah. Namun demikian, BUMN sebagai aset negara bisa merupakan sumber penerimaan negara dan sebaliknya pula sebagai unsur biaya. Dengan melakukan privatisasi atau menjual sebagian atau seluruh saham pemerintah ke pihak swasta, maka pemerintah akan mendapatkan uang hasil penjualan tersebut yang akan digunakan untuk membayar utang atau untuk pembangunan.

Privatisasi BUMN menimbulkan masalah. Masalah tersebut berkisar mengenai peranan BUMN sebagai pemegang fungsi sosial dan pergeseran/beralihnya struktur kepemilikan modal dari negara menjadi swasta. Motivasi pihak swasta membeli saham BUMN adalah mencari keuntungan, oleh karena itu golongan ini baru akan membeli saham jika memang saham BUMN tersebut sehat. Kepentingan untuk mencari keuntungan semata sering berlawanan dengan kepentingan untuk melayani masyarakat (fungsi sosial BUMN). Jika kepentingan tersebut tidak seimbang dan lebih mementingkan keuntungan, maka yang rugi adalah masyarakat.

Terjadinya perubahan status BUMN sampai dengan privatisasi merupakan suatu kecenderungan adanya pergeseran fungsionalisasi BUMN yang artinya perpindahan atau peralihan fungsi BUMN, dari fungsi sosial ke arah kecenderungan pada keuntungan saja. Pergeseran fungsionalisasi

BUMN akan menimbulkan permasalahan-permasalahan baik yang bersifat yuridis maupun sosio-ekonomi.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan uraian latar belakang dapat disimpulkan bahwa strategi pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas BUMN dilakukan melalui restrukturisasi perusahaan. Restrukturisasi perusahaan negara yang diprioritaskan, berwujud perubahan status hukum BUMN. Perubahan status hukum BUMN yang selanjutnya diprivatisasikan, merupakan suatu kecenderungan adanya pergeseran fungsionalisasi BUMN. Permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konsekuensi yuridis dari restrukturisasi perusahaan negara yang berwujud perubahan status hukum perusahaan, dalam hubungannya dengan pergeseran fungsionalisasi BUMN?
2. Bagaimana konsistensi kebijakan pemerintah dalam melakukan restrukturisasi perusahaan negara terhadap landasan konstitusional BUMN?
3. Bagaimana restrukturisasi dan privatisasi BUMN dalam upaya meningkatkan kinerja perusahaan, agar menjadi unit ekonomi yang efisien?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan, tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini, yaitu:

1. Untuk memperoleh analisa yang jelas dan sistematis mengenai konsekuensi yuridis dari restrukturisasi perusahaan negara yang berwujud perubahan status hukum perusahaan dalam hubungannya dengan pergeseran fungsionalisasi BUMN
2. Untuk memperoleh analisa yang jelas dan sistematis mengenai konsistensi kebijakan pemerintah dalam melakukan restrukturisasi perusahaan negara terhadap landasan konstitusional BUMN.
3. Untuk memperoleh analisa yang jelas dan sistematis mengenai restrukturisasi dan privatisasi BUMN dalam upaya meningkatkan kinerja perusahaan, agar menjadi unit ekonomi yang efisien.
4. Untuk memperoleh alternatif solusi bagi perkembangan Badan Usaha Milik Negara di masa mendatang.

#### D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Diharapkan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pembuat kebijakan yang berhubungan dengan pertumbuhan dan perkembangan BUMN, agar tetap konsisten dengan ide awal pembentukan perusahaan negara.
2. Diharapkan dapat menambah perbendaharaan pengetahuan hukum tentang hal-hal yang berhubungan dengan perusahaan negara dan perkembangannya.

## E. Metode Penelitian

### 1. Pendekatan Masalah

Penelitian ilmiah memerlukan metode pendekatan yang tepat, sesuai dengan permasalahan yang telah ditentukan. Pendekatan masalah yang dipilih dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif<sup>8)</sup>. Berdasarkan pendekatan tersebut, penelitian ini meliputi lingkup penelitian inventarisasi hukum positif yang merupakan kegiatan pendahuluan dan bersifat mendasar untuk melakukan penelitian hukum *In Concreto* merupakan usaha untuk menemukan apakah suatu peraturan yang telah ada, telah sesuai saat diterapkan pada suatu situasi konkrit. Penelitian hukum *in abstracto* yang diperoleh dari kegiatan inventarisasi hukum, untuk berfungsi sebagai *premise minor*. Melalui proses *sylogisme* akan diperoleh sebuah *conclusio* berupa hukum positif *in concreto* yang dicari<sup>9)</sup>.

---

8) Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, penelitian hukum normatif di dalam kepustakaan Anglo-American disebut sebagai *legal-research* dapat dibedakan dalam tiga tipe, yaitu:

1. Penelitian yang berupa inventarisasi hukum positif;
2. Penelitian yang berupa usaha-usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma dan doktrin) hukum positif;
3. Penelitian yang berupa usaha penemuan hukum *in-concreto* yang sesuai untuk diterapkan guna menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu.

*Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, 1983, hal. 10

9) Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal. 22



Pergeseran fungsionalisasi BUMN merupakan satu kasus yang terjadi dalam perkembangan perusahaan negara. Dalam kenyataannya, pergeseran fungsionalisasi BUMN menimbulkan berbagai permasalahan dimana pada dasarnya permasalahan yang timbul seputar konsistensi BUMN terhadap ide awal pembentukan BUMN. Hasil penelitian ini tidak memiliki validitas yang berlaku umum karena hasilnya bersifat kasuistik, sebab tujuannya tidak untuk membangun teori, tetapi untuk menguji teori yang telah ada pada suatu situasi konkrit<sup>10)</sup>.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian deskriptif. Sebagai penelitian yang bersifat deskriptif, penelitian ini ingin mencari informasi faktual yang mendetail untuk memperoleh justifikasi keadaan dan melukiskan realitas adanya pergeseran fungsionalisasi BUMN di Indonesia ditinjau dari kacamata hukum. Dari analisis dan interpretasi arti data yang diperoleh dari penelitian ini, diharapkan diperoleh gambaran yang menyeluruh, sistematis dan akurat tentang aspek-aspek yang ditimbulkan dari adanya pergeseran fungsionalisasi BUMN.

## 3. Lokasi Penelitian

Untuk melakukan suatu penelitian diperlukan wilayah tertentu sebagai lokasi penelitian, dalam penelitian ini

---

10) Ibid., hal. 23

ditentukan kota Bandung dan Jakarta sebagai wilayah penelitian. Bandung dijadikan sebagai wilayah penelitian karena PT. Telkom dan PT. Kereta Api Indonesia berkantor pusat di Bandung. PT. PLN, Menteri Negara Pendayagunaan dan Departemen Keuangan RI berkantor pusat di Jakarta.

#### 4. Teknik Penentuan Sampel

Sampel dalam penelitian ini ditentukan secara *purposive sampling*. Penarikan sampel bertujuan (*purposive sampling*) dilakukan dengan cara mengambil subyek didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu<sup>11)</sup>.

Dalam penelitian ini, BUMN yang dijadikan sampel terdiri dari BUMN yang berdasarkan data dari Departemen Keuangan telah berubah bentuk badan hukumnya dan atau telah *go public*. Sampel dalam penelitian ini tidak dikelompokkan dalam bidang usaha BUMN yang beraneka ragam, karena bidang usaha BUMN bukan merupakan fokus penelitian ini.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, maka data yang dibutuhkan adalah data sekunder sebagai data awal, namun di dalam penelitian ini

---

11) Ibid., hal. 51

juga membutuhkan data primer yang diperoleh dengan cara wawancara.

Data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan. Data sekunder di bidang hukum (dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya) dapat dibedakan menjadi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder<sup>12)</sup>.

Bahan hukum primer, merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru dan muktahir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan<sup>13)</sup>. Dalam penelitian ini dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yang terdiri dari:
  - a. Norma Dasar Pancasila;
  - b. Undang-Undang Dasar 1945;
  - c. Berbagai peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan BUMN di Indonesia;
  - d. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
  - e. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang;
  - f. Peraturan Pemerintah yang ada hubungannya dengan BUMN;
  - g. Keputusan Presiden yang ada hubungannya dengan BUMN;

---

12) Ibid., hal. 24

13) Sarjono Soekanto dan Sri Madmudji, 1988, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali Pers, hal. 34

- h. Keputusan-keputusan Menteri yang ada hubungannya dengan BUMN;
  - i. Yurisprudensi-yurisprudensi yang ada hubungannya dengan BUMN;
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, dan dapat membantu menganalisa serta memahami bahan hukum primer<sup>14)</sup>, dalam penelitian ini meliputi:
- a. Hasil-hasil penelitian tentang BUMN;
  - b. Tesis yang ada hubungannya dengan BUMN;
  - c. Kepustakaan yang ada hubungannya dengan BUMN;
3. Bahan hukum tersier, yang terdiri dari:
- a. kamus hukum;
  - b. kamus besar Bahasa Indonesia;
  - c. berbagai majalah dan surat kabar.

Untuk memperoleh data yang relevan, guna menjawab permasalahan-permasalahan seperti tersebut di atas, di samping dipelajari berbagai literatur yang ada hubungannya dengan objek penelitian -- karena yang diutamakan dalam penelitian ini adalah analisis terhadap data sekunder --, maka dilakukan pula penelitian lapangan untuk memperoleh data primer sebagai pendukung data sekunder. Sesuai dengan uraian tersebut di atas, maka alat yang digunakan untuk pengumpulan data adalah:

---

14) Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal. 12

1. Dokumen dari bahan hukum primer dan sekunder maupun tertier seperti telah diuraikan di atas. Di dalam studi dokumen ini, antara lain dikumpulkan dan dikaji data tentang:
    - a. daftar perusahaan-perusahaan negara yang telah melakukan restrukturisasi perusahaan dan privatisasi terutama untuk mengetahui perkembangan kebijakan pemerintah terhadap BUMN.
    - b. anggaran dasar dan Akta Pendirian dari salah satu BUMN sebagai tolak ukur terutama untuk mengetahui eksistensi BUMN dan aktivitas perusahaan tersebut.
    - c. kegiatan-kegiatan PT Telkom, PT PLN dan PT Kereta Api Indonesia, terutama untuk mengetahui konsistensi perusahaan terhadap kepentingan publik.
    - d. naskah-naskah perjanjian yang ada, seperti perjanjian kerjasama perusahaan negara dengan pihak lain/perusahaan lain, terutama untuk mengetahui bentuk-bentuk pengembangan BUMN.
    - e. ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan restrukturisasi dan privatisasi BUMN, terutama untuk mengetahui aspek-aspek yuridis yang pergeseran fungsionalisasi BUMN.
    - f. posisi dan volume usaha PT Telkom, PT PLN dan PT Kereta Api Indonesia, terutama untuk mengetahui eksistensi dan kinerja perusahaan.
- Di samping hal-hal yang dikemukakan di atas, dilakukan studi pustaka untuk memperoleh data sekunder tentang

bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan tersier yang relevan dengan permasalahan penelitian ini, seperti misalnya pendapat-pendapat para ahli tentang pergeseran fungsionalisasi BUMN. Pendapat para ahli diperlukan seperti telaah peraturan perundang-undangan yang difokuskan terhadap asas-asas hukumnya, sistem hukumnya, konsep hukumnya, pendapat, doktrin serta bahan hukum lainnya.

## 2. Wawancara

Wawancara, khususnya dilakukan terhadap nara sumber perusahaan dan instansi pemerintah, dalam hal ini Menteri Pendayagunaan BUMN. Dalam wawancara dengan perusahaan dan Menteri Pendayagunaan BUMN tersebut sebelumnya telah dipersiapkan pedoman wawancara yang terstruktur untuk mempermudah memperoleh data yang diteliti.

## 6. Analisis Data

Pada tahap penyajian data, seluruh data yang telah diperoleh dikumpulkan dan diklasifikasikan, kemudian disusun dalam suatu susunan yang komprehensif.

Analisis data dilakukan secara analisis induktif. Prosesnya dimulai dari premis-premis yang berupa norma hukum positif yang diketahui dan melalui proses *sylogisme* akan memperoleh kesimpulan<sup>15)</sup>. Di samping itu juga dila-

---

15) Ronny Hanitijo Soemitro, Op., Cit., hal. 22

kukan analisis dari sudut sosio-ekonomi.

Dalam tahap penyajian data ini pula, digunakan metode analisis normatif-kualitatif. Normatif, karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif. Sedangkan kualitatif dimaksudkan analisis data yang bertitik tolak pada usaha-usaha penemuan hukum dan informasi-informasi yang bersifat ungkapan monografis dari responden.

#### **F. Kerangka Pemikiran**

Salah satu tujuan Negara Indonesia sebagaimana terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Penjabaran lebih lanjut dari tujuan tersebut ditegaskan dalam pasal 33 UUD 1945. Pasal 33 UUD 1945 adalah sendi utama bagi tata ekonomi Indonesia yang pada hakekatnya merupakan tata ekonomi berencana yang berdasarkan atas demokrasi ekonomi yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila.

Perwujudan pasal 33 UUD 1945 ayat (1) berupa bangun usaha koperasi, sedangkan bangun usaha yang sesuai dengan perwujudan pasal 33 UUD 1945 ayat (2) dan ayat (3) adalah perusahaan negara. Di dalam pasal 33 UUD 1945 tersirat bahwa perusahaan swasta masih mempunyai kesempatan yang luas untuk melakukan fungsi produksi yang bersifat melengkapi secara efektif yang ditujukan untuk memperbesar kemakmuran rakyat.

Di dalam usaha turut mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang berdasarkan Pancasila, peranan ketiga bangun usaha ini harus dikembangkan secara serasi dan mantap.

Kerangka pemikiran ini dibatasi hanya mengenai perusahaan negara sebagai bangun usaha dalam sektor usaha negara.

Dalam bahasa asingnya BUMN atau perusahaan negara adalah *public enterprise*; dengan demikian BUMN berisikan dua elemen esensial yaitu unsur pemerintah (*public*) dan unsur bisnis (*enterprise*). Keistimewaan karakteristik BUMN yang tidak dimiliki oleh badan usaha lain, dirumuskan sebagai "*A corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility and initiative of a private enterprises*" artinya badan usaha yang "berbaju" pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta<sup>16)</sup>.

Adanya elemen pemerintah karena di dalam perusahaan ditanamkan modal milik negara. Perusahaan yang di dalamnya ditanamkan modal milik negara ini, disebut perusahaan negara yang sekarang dikenal sebagai BUMN<sup>17)</sup>. Di dalam kepustakaan, perusahaan negara dinamakan "*Government enterprise*" atau "*Public enterprise*".

---

16) Pandji Anoraga, 1995, BUMN, Swasta dan Koperasi: Tiga Pelaku Ekonomi, Jakarta, Pustaka Jaya, hal. 2

17) Rudhi Prasetya, 1996, Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas, Jakarta, Citra Aditya Bakti, hal. 88



BUMN tidak murni pemerintah dan juga tidak murni bisnis. Berapa besar presentase masing-masing elemen tersebut tergantung pada jenis atau tipe BUMN. Jenis BUMN ada tiga, yaitu Perusahaan Umum (Perum), Perusahaan Jawatan (Perjan), dan Perusahaan Perseroan (Persero).

Perum (disebut juga sebagai *public corporation*) adalah usaha yang menjalankan kepentingan umum (kepentingan produksi, distribusi, dan konsumsi secara keseluruhan) dan sekaligus memupuk keuntungan yang pada umumnya memang bergerak di bidang jasa vital (*public utilities*) yang berstatus sebagai badan usaha yang dapat dituntut dan menuntut dalam hubungan hukum yang diatur dalam hukum perdata. Perjan (disebut sebagai *departemental agency*) adalah usaha "*public service*" dalam arti menjalankan pengabdian serta pelayanan kepada masyarakat yang disusun sebagai bagian dari Departemen/ Direktorat Jenderal/Direktorat/Pemerintah Daerah, dengan ditundukkan pada hukum adalah usaha yang dijalankan untuk memupuk keuntungan. Keuntungan dalam arti, adanya pelayanan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien, dan ekonomis secara *business-zakelijk* dan *cost accounting principles, management effectiveness* dan memuaskan memperoleh surplus atau laba. Badan ini berstatus badan hukum perdata yang berbentuk PT yang modalnya seluruhnya atau sebagian milik negara sehingga dimungkinkan diadakan *joint* atau *mixed enterprise* dengan swasta (nasional dan atau asing) dan adanya penjualan

saham-saham perusahaan milik negara (Instruksi Presiden nomor 17 tahun 1967 yang kemudian dikukuhkan dengan Undang-Undang nomor 9 tahun 1969).

Sebagai perbandingan dari tiga bentuk BUMN di Indonesia, Friedman mengemukakan sebagai berikut<sup>18)</sup>:

*"A comparative analysis will show that public enterprise falls essentially under three types: first, the departmentally controlled general administrative structure; second the public corporation, i.e., a corporate public authority established by statute or charter, generally as an institution of public law, third, the commercial company with state control, indistinguishable in form from any other business enterprise, and subject to the commercial and civil law of the country"*

Perusahaan negara sebagai salah satu "soko guru" demokrasi ekonomi tidak dapat terpisahkan dari tata ekonomi Indonesia. Konsekuensi logis dari perwujudan pasal 33 UUD 1945 ayat (2) dan ayat (3) dituntut bahwa segala perusahaan yang menghasilkan barang-barang kepentingan umum (*public utility*) harus berada di tangan pemerintah. Di samping itu juga perusahaan-perusahaan yang mengelola cabang-cabang produksi yang penting, seperti industri dasar dan perkembangannya harus pula berada di tangan pemerintah.

Dasar-dasar konstitusional mengenai penguasaan *public utilities* oleh negara tampaknya cukup kuat, walaupun demikian tetap tercantum pembatasan-pembatasannya, yaitu bahwa penguasaan oleh negara dilakukan karena cabang-cabang pro-

---

18) Ibid., hal. 105

duksi tersebut menguasai hajat hidup orang banyak dan penguasaan bumi, air dan kekayaan alam tersebut adalah untuk *sebesar-besar kemakmuran rakyat*. Di sini ternyata bahwa penguasaan oleh negara dilakukan karena cabang-cabang produksi dan kekayaan alam tertentu bukanlah demi "penguasaan" itu sendiri, melainkan karena penguasaan itu dipandang menjamin perlindungan kepentingan orang banyak, dan demi kemakmuran rakyat secara maksimal.

Dalam kenyataan, jaminan perlindungan kepentingan orang banyak dan peningkatan kemakmuran rakyat secara maksimal itulah, yang sering masih dipertanyakan pemenuhannya. Ini ditunjukkan oleh pelayanan yang tidak efisien dari aneka rupa usaha negara di satu pihak, dan oleh kurang adilnya distribusi pendapatan dan kekayaan nasional di pihak lain.

Adanya inefisiensi usaha-usaha negara dan birokrasi pemerintah, telah mendorong pengambilan macam-macam kebijaksanaan yang mengarah pada swastanisasi atau privatisasi. Upaya-upaya ini dianggap merupakan langkah tepat pengembangan usaha negara yang diharapkan mampu bekerja lebih efisien. Penyerahan berbagai usaha swasta di dalam swastanisasi mengandalkan pengendaliannya oleh pemerintah, sampai tingkat tertentu akan menghasilkan peningkatan efisiensi yang diinginkan. Proses swastanisasi seharusnya memperhatikan pertimbangan-pertimbangan kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak, sehingga pertumbuhan sektor ekonomi swasta kuat, tidak menjurus ke konsentrasi ekonomi yang mengarah ke monopoli dan oligopoli yang merugikan masyarakat. Untuk

mengadakan koreksi dalam hal ini perlu diterapkan prinsip-prinsip dasar demokrasi ekonomi.

Perusahaan negara adalah juga perusahaan yang berarti bahwa cara kerjanya harus tunduk pada prinsip-prinsip perusahaan. Sebagai perusahaan, pertumbuhan merupakan unsur yang penting bagi perjalanan suatu perusahaan. Perkembangan dan pertumbuhan perusahaan negara dalam mencapai target tetap dengan pengawasan seperlunya oleh pemerintah agar perusahaan negara tersebut tidak menyimpang dari fungsi utamanya.

Perlunya kebebasan dalam penyelenggaraan perusahaan negara harus dilihat dalam kerangka perusahaan negara sebagai perusahaan yang dikuasai untuk menggunakan alat-alat produksi negara, agar dapat menggunakan alat-alat produksi tersebut secara rasional, sehingga dapat dihindari atau dicegah adanya pemborosan-pemborosan.

Pengawasan secara efektif harus dilakukan secara kontinyu oleh pemerintah, tetapi harus disadari bahwa adanya campur tangan yang berlebih-lebihan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan perusahaan negara hanya menjadikan perusahaan tersebut sebagai "dinas" yang birokratis dan statis. Campur tangan pemerintah hendaknya dibatasi dalam hal penetapan target yang harus dicapai oleh perusahaan negara dan tetap pada fungsi utamanya.

Pertumbuhan merupakan unsur penting bagi perjalanan hidup suatu perusahaan, apabila tetap ingin tetap survive. Untuk memungkinkan perusahaan negara dapat tumbuh diperlukan

adanya tambahan dana, baik yang berasal dari sumber intern maupun dari sumber ekstern. Sumber dana intern yang terutama digunakan untuk membelanjai pertumbuhan perusahaan, berasal dari pendapatan bersih yang dihasilkan dalam operasi perusahaan tersebut. Sumber dana ekstern yang juga diperlukan untuk membelanjai pertumbuhan perusahaan negara, terutama adalah hutang, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri.

Baik pemenuhan kebutuhan dana dengan sumber intern maupun sumber ekstern, perusahaan negara harus bekerja dengan efektif dan efisien berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi perusahaan sehingga memungkinkan perusahaan dapat memperoleh pendapatan bersih yang nantinya dapat digunakan untuk membelanjai pertumbuhannya lebih lanjut ataupun untuk digunakan mengangsur hutangnya. Prinsip ekonomi perusahaan dilaksanakan dengan kerja penuh, dengan pemakaian modal secara efisien. Dengan demikian maka perlu diusahakan agar semua tenaga pimpinan dan pelaksana dalam perusahaan negara memiliki kesadaran biaya dan disiplin anggaran yang tinggi.

Kemampuan untuk dapat menghasilkan pendapatan bersih merupakan salah satu faktor utama bagi pengembangan perusahaan negara. Pendapatan bersih yang harus dicapai oleh masing-masing golongan perusahaan negara tidak sama, mengingat bahwa tingkat dan luasnya kebutuhan masyarakat akan barang atau jasa yang dihasilkan oleh setiap perusahaan negara adalah berbeda. Bahkan dalam hal-hal tertentu berdasarkan kebijaksanaan pemerintah suatu perusahaan negara dapat bekerja

dengan merugi kepentingan rakyat banyak, dan kerugian tersebut ditutup dengan subsidi pemerintah. Tetapi kemudian pemerintah harus mengusahakan agar perusahaan negara tersebut dapat bekerja dengan tidak merugi lagi, sehingga tidak akan memberatkan beban anggaran negara.

Untuk mencegah adanya pemupukan modal di tangan perusahaan negara, maka sebagian dari pendapatan bersih yang dihasilkannya dipusatkan di tangan negara. Dengan demikian maka pendapatan bersih yang dihasilkan oleh perusahaan negara harus dibagi dalam dua golongan, yaitu bagian yang ditahan di dalam perusahaan untuk membelanjani pertumbuhannya, dan bagian lain adalah yang dipusatkan di tangan negara untuk digunakan bagi kepentingan rakyat banyak.

## G. Sistimatika

### BAB I : PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Rumusan Permasalahan
- C. Tujuan Penelitian
- D. Kegunaan Penelitian
- E. Metode Penelitian
  - 1. Pendekatan Masalah
  - 2. Spesifikasi Penelitian
  - 3. Lokasi Penelitian
  - 4. Teknik Penentuan Sampel
  - 5. Teknik Pengumpulan Data
  - 6. Teknik Analisis Data
- F. Kerangka Pemikiran
- G. Sistimatika

## BAB II : TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PERGESERAN FUNGSIONALISASI BADAN USAHA MILIK NEGAARA (BUMN)

- A. Eksistensi BUMN dalam Sistem Ekonomi Indonesia
  1. Beberapa Ciri dan Landasan Pikir Sistem Ekonomi di Indonesia
    - a. Sistem Ekonomi Pancasila dan UUD 1945 Indonesia
    - b. Prinsip-prinsip Demokrasi Ekonomi di Indonesia
  2. Landasan Konstitusional BUMN di Indonesia
  3. Konsep Dasar Bentuk-bentuk BUMN di Indonesia
    - a. Perusahaan Jawatan (Perjan)
    - b. Perusahaan Umum (Perum)
    - c. Perusahaan Perseroan (Persero)
  4. Kegiatan-kegiatan BUMN
  5. BUMN sebagai *Public Utilities*
    - a. Penguasaan *Public Utilities* oleh Negara
    - b. Kekuasaan Negara dalam Pengelolaan dan Pembinaan BUMN
  6. Hubungan BUMN dengan Pelaku-pelaku Ekonomi di Indonesia
- B. Perkembangan BUMN di Indonesia
  1. Pengertian Pergeseran Fungsionalisasi BUMN
  2. Fenomena Pergeseran Fungsionalisasi BUMN
    - a. Perkembangan BUMN pada tahun 1950 sampai dengan tahun 1989
    - b. Perkembangan BUMN pada tahun 1990 sampai dengan tahun 1998
  3. Alasan-alasan Politik dan Alasan-alasan yang Berhubungan dengan Pembangunan di Indonesia yang Menyebabkan Pergeseran Fungsionalisasi BUMN
  4. Aspek-aspek Hukum Restrukturisasi Perusahaan dalam Hubungannya dengan Penyehatan dan Pengelolaan BUMN
    - a. Mengubah Status Hukum
    - b. Privatisasi BUMN
- C. Kebijakan Pengembangan BUMN di Indonesia
  1. Analisis Historis-Empiris
  2. Analisis Teoritis
    - a. Konsistensi Kebijakan Pengembangan BUMN
    - b. Konsistensi Kebijakan Pengembangan BUMN terhadap Fungsi Sosial BUMN
  3. Analisis Yuridis
  4. Analisis Ekonomi

### BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Hasil Penelitian

1. Konsekuensi yuridis dari restrukturisasi perusahaan negara yang berwujud perubahan status hukum perusahaan, dalam hubungannya dengan pergeseran fungsionalisasi BUMN
2. Konsistensi kebijakan pemerintah dalam melakukan restrukturisasi perusahaan negara terhadap landasan konstitusional BUMN
3. Restrukturisasi dan privatisasi BUMN dalam upaya meningkatkan kinerja perusahaan, agar menjadi unit ekonomi yang efisien

#### B. Pembahasan Hasil Penelitian

1. Konsekuensi yuridis dari restrukturisasi perusahaan negara yang berwujud perubahan status hukum perusahaan, dalam hubungannya dengan pergeseran fungsionalisasi BUMN
2. Konsistensi kebijakan pemerintah dalam melakukan restrukturisasi perusahaan negara terhadap landasan konstitusional BUMN
3. Restrukturisasi dan privatisasi BUMN dalam upaya meningkatkan kinerja perusahaan, agar menjadi unit ekonomi yang efisien

### BAB IV : PENUTUP

#### A. Kesimpulan

#### B. Saran

### DAFTAR PUSTAKA



### BAB III

## TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PERGESERAN FUNGSIONALISASI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)

### A. Eksistensi BUMN dalam Sistem Ekonomi Indonesia

#### 1. Beberapa Ciri dan Landasan Pikir Sistem Ekonomi di Indonesia

##### a. Sistem Ekonomi Menurut Pancasila dan UUD 1945

Sistem Ekonomi adalah keseluruhan lembaga-lembaga ekonomi yang dilaksanakan atau dipergunakan oleh suatu bangsa atau negara dalam mencapai cita-cita yang telah ditetapkan<sup>1)</sup>.

Sistem ekonomi terdiri dari asas-asas, kaidah-kaidah yang tersusun secara teratur yang bekerjasama menurut tujuan tertentu, yang terikat dalam satu kesatuan yang satu sama lain saling mengait dan fungsional. Yang membedakan sistem ekonomi justru tidak

---

1) Soetrisno PH, Sekelumit Tentang Sistem Ekonomi Pancasila Ditinjau Dari Segi Sosio Kultural, dalam Mubyarto dan Budiono (ed.), 1987, Ekonomi Pancasila, Mubyarto dan Budiono (ed.), BPFE, Yogyakarta, hal. 99

terletak pada lembaga-lembaga itu sendiri tetapi terletak di belakang lembaga-lembaga tersebut, yaitu faktor metaekonomis atau faktor-faktor non ekonomis<sup>2)</sup>.

Sistem ekonomi di berbagai negara sepanjang sejarah mengenal berbagai bentuk. Faktor-faktor yang membedakan sistem ekonomi tersebut adalah pandangan hidup suatu bangsa, nilai-nilai yang dijunjung tinggi, kebudayaan suatu bangsa atau masyarakat yang pada umumnya disebut sebagai *Weltanschauung*<sup>3)</sup>. Selain itu, klasifikasinya tergantung pada cara bagaimana sistem itu membuat keputusan-keputusan dasar tentang produksi, distribusi dan atau konsumsi, seperti apakah kekuasaan mengambil keputusan akan dikonsentrasikan di tangan beberapa orang saja atau bahkan satu orang saja, yang dengan demikian menjadi berkuasa mutlak, ataukah didistribusikan di antara banyak orang.

Bentuk-bentuk sistem ekonomi tersebut perlu dijabarkan, karena untuk menganalisis bagaimana sistem ekonomi di Indonesia diperlukan perbandingan dari sistem ekonomi yang berlaku di negara lain. Atas dasar klasifikasi dari cara bagaimana sistem itu membuat keputusan-keputusan dasar tentang produksi, distribu-

---

2) Soetrisno PH, loc.cit

3) Soetrisno PH, loc. cit

si, dan atau konsumsi, akan ditemui bentuk-bentuk sebagai berikut:

(1) Sistem Kapitalisme

Istilah "kapitalisme" diperkenalkan oleh Karl Marx (1818-1883) untuk menunjuk pengaturan ekonomi yang menggantikan sistem feodal pada Zaman Pertengahan. Dalam sistem kapitalisme pengambilan keputusan didistribusikan secara luas, maksudnya pengambilan keputusan diserahkan kepada semua individu. Perekonomian yang dipengaruhi aliran pemikiran ini, dalam mana alat-alat dasar produksi (tanah, tenaga kerja, kapital) dikuasai oleh swasta, maka produksi barang dan jasa secara maksimal akan tercapai bila campur tangan pemerintah ditiadakan atau dibatasi sesedikit mungkin untuk memberi kesempatan kepada setiap individu untuk menggunakan kekayaan atau tenaga kerjanya sebas-bebasnya untuk keuntungan sebesar-besarnya bagi dirinya sendiri. Perekonomian yang diatur demikian biasa disebut perekonomian liberal (*laissez faire*)

(2) Sistem Sosialisme

Sistem Sosialisme umumnya menghendaki pemilikan alat produksi secara kolektif. Dalam sistem ini pengambilan keputusan terkonsentrasi pada kelom-

pok yang berkuasa, sedangkan pengaturan ekonomi yang dihasilkannya yaitu *kolektivisme*. Bentuk kolektivisme yang ekstrim ialah komunisme dengan ekonomi berencana yang disusun, dilaksanakan dan dikontrol oleh kekuasaan pusat.

### (3) Sistem Tradisional

Dalam sistem ini pengaturan ekonomi dimapankan menurut pola tradisi, yang biasanya sebagian besar menyangkut kontrol atas tanah sebagai sumber terpenting atau satu-satunya sumber ekonomi. Kontrol berada pada unit-unit kecil yang membagi sumber daya atau hasilnya kepada individu dan keluarga. Pada umumnya, sistem perekonomian campuran adalah perkembangan dari sistem tradisional ini.

Dalam perkembangan sejarah, sistem ekonomi mempunyai variasi amat banyak, walaupun demikian dapat digolongkan dalam dua sistem ekstrim yaitu, sistem liberal-kapitalistis dan sistem sosialis-komunis, beberapa ahli ekonominya menyebutnya sebagai sistem ekonomi "modern".<sup>4)</sup> Sistem ekonomi "modern" yang dimaksud adalah sistem ekonomi yang lebih bersifat

---

4) Mubyarto. 1987. Ekonomi Pancasila. LP3ES. Jakarta. hal. 25

"pra-modern-feodalistik" seperti dalam kasus Indonesia dan kebanyakan negara sedang berkembang, dimana alokasi sumber daya tidak didasarkan pada "pasar" atau "perencanaan sentral" tetapi pada kebiasaan-kebiasaan kuno atau pada stratifikasi sosial yang mapan dan bersifat kaku.

Saat ini banyak negara-negara barat tidak lagi menganut sistem ekonomi yang bersifat ekstrim, seperti Inggris, negara-negara Skandinavia, Amerika Serikat sebagaimana diketahui adalah negara-negara pertama di dunia yang menganut sistem Kapitalis ala Keynes.<sup>5)</sup> Amerika Serikat sebagai negara kapitalis terbesar di luar negara-negara sosialis-komunis, mempunyai program-program yang berbau sosialis dimana dalam kenyataannya pemerintah mempunyai peranan besar dalam perekonomian, baik dalam sektor industri maupun sektor pertanian.<sup>6)</sup>

---

5) John Maynard Keynes (1883-1946) dengan teori barunya menyebutkan bahwa sistem kapitalis Neoklasik masih dapat dipertahankan, tetapi sifatnya yang terlalu liberal harus dihilangkan, karena sistem ekonomi yang terlalu liberal tanpa campur tangan pemerintah secara langsung bisa membawa kehancuran. Maka sistem yang lebih baik adalah dianjurkan peranan yang besar dari investasi pemerintah (melalui kebijaksanaan tingkat bunga dan perpajakan) tanpa harus menjadi sistem ekonomi sosialis-komunis.

6) Mubyarto, loc. cit.

Dalam kasus Indonesia, sumber ekonomi bangsa, termasuk alat produksi dimiliki oleh individu atau kelompok swasta, disamping sumber-sumber pemerintah lokal. Sistem ekonomi semacam ini digolongkan dalam sistem perekonomian campuran.<sup>7)</sup> Dalam sistem campuran dikenal paling tidak dua sektor ekonomi, yaitu sektor swasta dan sektor negara. Di Indonesia, selain sektor swasta dan sektor negara, dikenal pula sektor koperasi, berdasarkan Pasal 33 UUD 1945.

Di antara bentuk-bentuk ekstrim falsafah dan sistem perekonomian, pandangan Indonesia terhadap sistem ekonomi mempunyai tempat tersendiri. Sistem ekonomi menurut Pancasila sering disebut sosialisme juga, tetapi bukan sosialisme radikal. Kualitas pandangan Pancasila dan UUD 1945 dengan jelas dan tegas menolak individualisme yang sepenuhnya tidak sosial yaitu sistem kemasyarakatan yang terlepas satu sama lain. Tetapi juga menolak anggapan yang hanya melihat masyarakat sebagai satu-satunya kenyataan dan individu sebagai dengan konsekuensinya dalam sistem pereko-

---

7) Sistem perekonomian campuran maksudnya adalah kekuasaan dan kebebasan berdampingan dalam kadar yang berbeda-beda, hal ini yang menimbulkan berbagai bentuk campuran. Ada campuran yang lebih mendekati sistem liberalistis karena kadar kebebasan yang relatif besar. Ada pula campuran yang lebih mendekati sistem kolektivitas karena peranan kekuasaan pemerintah negara yang relatif besar dalam proses ekonomi.

nomian. Dalam pandangan Pancasila dan UUD 1945, individu dan masyarakat berada dalam keselarasan dan keseimbangan:

Pancasila yang bulat dan utuh itu memberi keyakinan kepada rakyat dan bangsa Indonesia bahwa kebahagiaan hidup akan tercapai apabila didasarkan atas keselarasan dan keseimbangan, baik dalam hidup manusia sebagai pribadi, dalam hubungan manusia dengan alam, dalam hubungan bangsa dengan bangsa lain, dalam hubungan manusia dengan Tuhannya, maupun dalam mengejar kemajuan lahiriah dan kebahagiaan rohaniyah.<sup>8)</sup>

Ketentuan-ketentuan dasar konstitusional untuk kehidupan ekonomi menurut Pancasila dan UUD 1945 antara lain tercantum dalam Pasal 27, Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945. Pasal 33 dianggap sebagai pasal terpenting UUD 1945 dalam hubungannya dengan perekonomian Indonesia.

Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menetapkan bahwa tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal 34 UUD 1945 menetapkan bahwa fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

Sedangkan Pasal 33 UUD 1945 dengan penjelasannya berbunyi sebagai berikut:

---

8) Ketetapan MPR No. II/MPR/1987 Tentang Pedoman Penghayatan Dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa)

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

#### Penjelasan

Dalam Pasal 33 tercantum demokrasi ekonomi. Produksi dikerjakan oleh semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat.

Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Beberapa ahli ekonomi di Indonesia telah merumuskan konsep-konsep yang berkenaan dengan sistem ekonomi menurut Pancasila. Salah satu sorotan ditujukan pada lima ciri sistem ekonomi menurut Pancasila<sup>9)</sup>, yaitu:

1. Roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial dan moral;

---

9) Mubyarto, op. cit. hal. 53



2. Kehendak kuat dari seluruh masyarakat ke arah keadaan pemerataan sosial (egalitarianisme), sesuai dengan asas-asas kemanusiaan;
3. Prioritas kebijakan ekonomi adalah penciptaan perekonomian nasional yang tangguh yang berarti nasionalisme menjiwai tiap kebijaksanaan ekonomi;
4. Koperasi merupakan soko guru perekonomian dan merupakan bentuk yang paling kongkrit dari usaha bersama;
5. Adanya imbalan yang jelas dan tegas antara perencanaan di tingkat nasional dengan desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi untuk menjamin keadilan ekonomi dan sosial.

Sebagai pembanding, di bawah ini dirumuskan konsep-konsep mengenai lima ciri khas sistem ekonomi menurut Pancasila<sup>10)</sup>, yaitu:

- (1) Peranan dominan dari koperasi, bersama dengan perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan swasta. Intinya adalah bahwa semua bentuk badan usaha didasarkan pada asas kekeluargaan dan prinsip harmoni, dan bukan pada asas kepentingan pribadi dan prinsip konflik kepentingan.

---

10) Boediono. 1987. Ekonomi Pancasila. BPFE. Yogyakarta. hal. 10

(2) Memandang manusia secara utuh

Manusia bukan melulu *economic man* tetapi juga *social and religious man*, dan sifat manusia yang terakhir ini bisa dikembangkan setaraf dengan sifat yang pertama sebagai motor penggerak kegiatan duniawi (ekonomi).

(3) Adanya kehendak sosial yang kuat ke arah egalitarianisme atau pemerataan sosial.

(4) Diberikannya prioritas utama pada terciptanya suatu perekonomian nasional yang tangguh. Konsep perekonomian nasional, dan pemberian prioritas utama pada kepentingan nasional untuk mencapai suatu perekonomian yang mandiri, tangguh dan terhormat di arena internasional, dan yang didasarkan atas solidaritas dan harmoni di dalam negeri.

(5) Pengendalian pada sistem desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan ekonomi, diimbangi dengan perencanaan yang kuat sebagai pemberi arah bagi perkembangan ekonomi (seperti yang) dicerminkan dalam cita-cita koperasi.

Perekonomian Indonesia hendak dibangun dengan falsafah Pancasila, yang telah dikonfirmasi sebagai Falsafah Negara Republik Indonesia, lengkap dengan ketentuan-ketentuan yang diturunkan daripadanya dalam wujud keseluruhan pernyataan UUD 1945. Sebelum menje-

laskan perekonomiannya, perlu dikaji cara pendekatan Pancasila terhadap kehidupan masyarakat.

Panitia Lima<sup>11)</sup> menunjukkan dua cara pendekatan dasar yang terkandung dalam Pancasila dalam hubungannya dengan kehidupan kemasyarakatan. Pertama adalah cara pendekatan etis yang memberi dasar moral. Kedua adalah cara pendekatan politis, memberi dasar politis kepada keseluruhan sistem sosial, ekonomi dan politik.

Dasar pendekatan etis yang dimaksud adalah sila pertama dan kedua Pancasila yang menyatakan Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab. Moral yang diturunkan dari kedua sila ini menduduki tempat tertinggi dalam hirarkhi nilai-nilai yang meliputi seluruh daerah sosial dan kebenaran-kebenaran politis yang terkandung dalam tiga sila lainnya dari Pancasila yang dinyatakan dalam satu rangkaian, sebagai berikut: Persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

---

11) Panitia Lima terdiri atas Mohammad Hatta (ketua), Ahmad Subardjo Djojoadisurjo, A.A. Maramis, Sunario dan A.G. Pringgodigdo yang telah menyelesaikan tugasnya memberikan penafsiran tunggal mengenai Pancasila.  
Panitia Lima, 1977. Uraian Pancasila. Mutiara. Jakarta

Pendekatan politis yang dimaksud adalah pendekatan menurut kebenaran-kebenaran politis dan dengan sendirinya sistem perekonomian juga berurusan dengan apa yang menurut etika atau moralitas adalah seharusnya atau tidak seharusnya, baik atau tidak baik.

UUD 1945 menyatakan nilai-nilai itu dalam bentuk yang menjadi wewenang hukum dan perundang-undangan, jadi moralitas publik. Moralitas publik<sup>12)</sup> mengikat seluruh warganegara dalam kehidupan kemasyarakatan-nya, dan dengan sendirinya juga mengikat kekuasaan publik atau pemerintah negara, misalnya dalam hal kebebasan dan keadilan sebagai nilai-nilai yang sangat erat hubungannya dengan objektif dari keadilan sosial, yaitu kesejahteraan sosial.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa segala patokan, kaidah dan asas-asas

---

12) Pasal-pasal di dalam UUD 1945 yang merupakan bidang moralitas publik yaitu:

- Kebebasan dan perlindungan yang sama di bawah hukum untuk semua warganegara (Pasal 27 ayat (1) UUD 1945);
- Kebebasan berbicara, berserikat dan berkumpul (Pasal 28 UUD 1945);
- Kebebasan beragama (Pasal 29 ayat (2) UUD 1945);
- Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat (2) UUD 1945);
- Hak dan kewajiban ikut serta dalam usaha pembelaan negara (Pasal 30 ayat (1) UUD 1945);
- Hak mendapat pendidikan (Pasal 31 ayat (1) UUD 1945);
- Hak akan bagian dalam kemakmuran (Pasal 33 UUD 1945);
- Hak pemeliharaan oleh negara bagi fakir miskin dan anak-anak terlantar (Pasal 34 UUD 1945);

dari UUD 1945 dan Pancasila menunjukkan ciri-ciri dasar citra dimensional masyarakat yang dikehendakinya sendiri. Cita-cita sosial yang terkandung dalam falsafah Pancasila, kemana perkembangan ekonomi Indonesia diarahkan, dan di atas mana pembangunan sistemnya diletakkan, tentunya dapat dikaji dari rumusan yang diturunkan dari dalam Batang Tubuh UUD 1945 tersebut sebagai satu keseluruhan yang utuh.

#### **b. Prinsip-prinsip Demokrasi Ekonomi di Indonesia**

Dalam penjelasan autentik Pasal 33 UUD 1945, tercantum "demokrasi ekonomi". Demokrasi ekonomi merupakan cita-cita sosial, dan dalam hal sistem perekonomian menurut Pancasila dan UUD 1945 haruslah sesuai dengan cita-cita sosial rakyatnya.

Demokrasi Ekonomi yang menjadi dasar pelaksanaan pembangunan memiliki ciri-ciri positif sebagai berikut:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

4. Sumber-sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan dengan permufakatan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, serta pengawasan terhadap kebijaksanaannya ada pada lembaga-lembaga perwakilan rakyat pula.
5. Warga negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan dan penghidupan yang layak.
6. Hak milik perseorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat.
7. Potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap warganegara diperkembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum.
8. Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

Dalam Demokrasi Ekonomi harus dihindarkan ciri-ciri negatif sebagai berikut:

1. Sistem *free fight liberalism* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural posisi Indonesia dalam ekonomi dunia.
2. Sistem etatisme dalam mana negara beserta aparatur ekonomi negara bersifat dominan serta mendesak dan mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar Sektor Negara.

3. Pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Deskripsi ciri-ciri dari Demokrasi Ekonomi tersebut di atas, menunjukkan bahwa sistem ekonomi Indonesia menginginkan titik ideal yang dianggap cocok untuk Indonesia. Dalam kondisi seperti ini, harus ada penempatan peran negara pada posisi sedemikian rupa, sehingga mampu mengendalikan kegiatan-kegiatan ekonomi.

Kegiatan ekonomi yang tidak terkendali yang disebabkan oleh kelompok-kelompok yang berkuasa dan berpengaruh menyebabkan ada kecenderungan menuju etatisme, monopoli dan persaingan (liberal) yang mematikan golongan-golongan ekonomi lemah. Memang hak milik dan kepentingan perorangan diakui dan dijamin, tetapi jika sudah menunjukkan tanda-tanda merugikan kepentingan umum, maka hak dan kepentingan perorangan tersebut harus jelas-jelas dibatasi untuk memberikan tempat lebih tinggi pada kepentingan masyarakat.

Sistem ekonomi menurut Pancasila dan UUD 1945 memberikan tempat yang tinggi pada peranan perencanaan sentral dan juga memberi keleluasaan pada bekerjanya mekanisme pasar. Hal ini membutuhkan persyaratan yang berat. Salah satu syaratnya adalah perusahaan negara yang diharapkan mampu menempati posisi koman-

do, harus bekerja sangat efisien. Perusahaan negara harus mampu melaksanakan sendiri berbagai program dan proyek yang ingin didorong perkembangannya secara langsung dan membimbing satuan ekonomi individu untuk menirunya. Hal ini berarti bahwa perusahaan-perusahaan negara pada umumnya diharapkan mampu bekerja lebih baik daripada perusahaan-perusahaan swasta.

## 2. Landasan Konstitusional BUMN di Indonesia

Pada bagian ini merupakan pembahasan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) yang merupakan landasan konstitusional BUMN di Indonesia. Pasal 33 ayat (2) menjelaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pada Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia tidak merinci makna masing-masing kata. Yang dijelaskan adalah kalau tidak dikuasai oleh negara, maka akan dikuasai oleh orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Demikian pula untuk ayat (3) bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, oleh sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.



Bagi sebahagian masyarakat awam, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara adalah semua kegiatan produksi barang dan jasa untuk menjalankan roda pemerintahan yang jika tidak ada, maka pemerintahan itu akan terhambat. Namun jika diredungkan, dapat dikatakan bahwa semua produksi barang dan jasa itu penting bagi negara. Kata "penting" dapat diartikan bahwa jika produk barang dan jasa tersebut tidak ada maka akan terasa ketiadaannya oleh semua orang.

Suatu cabang produksi itu penting bagi negara atau tidak pada tahap pertama yang menilai warga adalah masyarakat, namun hal ini tergantung pada kedudukan warga negara tersebut dapat menentukan atau tidak. Selanjutnya adalah dunia keilmuan (perguruan tinggi dan lembaga penelitian). Tahap ketiga adalah kelompok masyarakat (organisasi massa, organisasi politik dan lembaga keagamaan). Dan tahap terakhir adalah pemerintah sendiri atau majelis tertinggi di Indonesia. Pada akhirnya yang menilai penting tidaknya suatu cabang produksi itu bagi negara adalah perimbangan kekuatan suara dalam masyarakat.

Pengertian menguasai hajat hidup orang banyak adalah semua cabang produksi barang dan jasa yang hasilnya dipakai oleh semua orang, atau hampir semua orang, seperti sandang, pangan, pemukiman, pendidikan, kesehatan dan pemberian kesempatan kerja, walaupun dari waktu ke waktu

ada pergeseran status barang dari tidak menguasai hajat hidup orang menjadi menguasai hajat hidup orang banyak. Sehingga yang dapat dijadikan pendekatan pertama adalah indeks inflasi (indeks harga konsumen) artinya barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak yang dipilih oleh konsumen..

Pengertian dikuasai oleh negara berarti suatu iklim atau kebijaksanaan ekonomi yang memungkinkan negara c.q. pemerintah untuk ikut berusaha atau menentukan dalam proses produksi. Ikut menentukan tidak selalu memiliki sendiri. Suatu cabang produksi dapat dimiliki oleh swasta tetapi pemerintah mempunyai wewenang untuk ikut menentukan atau bahkan sepenuhnya menentukan jalannya proses produksi.

Penguasaan oleh negara dapat mengambil berbagai gradasi. Yang paling ketat adalah bentuk usaha yang dimiliki, dikelola dan sepenuhnya diatur oleh negara (bentuk usaha BUMN dengan varian Perjan, Perum dan Persero). Sedangkan yang paling longgar adalah bentuk usaha yang dimiliki swasta tetapi negara mempunyai wewenang untuk ikut mempengaruhi jalannya produksi.

### 3. Konsep Dasar Bentuk-Bentuk BUMN di Indonesia

Bentuk-bentuk usaha negara diatur dalam Undang-Nomor 9 Tahun 1969 yang menjelaskan bahwa usaha-usaha

negara berbentuk perusahaan. Dengan demikian perusahaan adalah usaha negara. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 membedakan tiga bentuk perusahaan yaitu perusahaan jawatan (Perjan), perusahaan umum (Perum) dan perusahaan perseroan (Persero).

Ciri-ciri pokok dari ketiga bentuk usaha negara ini dapat dilihat dalam Lampiran Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1967. Ciri-ciri yang ditetapkan di dalam Lampiran Instruksi dan ditambah dari sumber lain<sup>13)</sup>, adalah sebagai berikut:

a. Perjan

1. Makna usaha, tujuan perusahaan: *public service* artinya pengabdian dan pelayanan kepada masyarakat.
2. Status hukum : bukan badan hukum
3. Hubungan organisatoris dengan pemerintah: sebagai bagian dari departemen/direktorat jendral (tidak otonom)
4. Perjan mempunyai hukum publik
5. Hubungan usaha antara pemerintah yang melayani dan masyarakat yang dilayani, sekalipun terdapat sistem bantuan, harus selalu didasarkan atas hubungan *zakelijk*.

---

13) Pandji Anoraga. 1995. BUMN, Swasta dan Koperasi : Tiga Pelaku Ekonomi. Pustaka Jaya. Jakarta. hal. 3 dst.

6. Pemilikan/penguasaan pemerintah: sepenuhnya dan langsung seperti terhadap bagian departemen/ direktorat jendral.
7. Pengurusan oleh pemerintah: pimpinan adalah kepala jawatan yang diangkat oleh pemerintah.
8. Pengawasan oleh pemerintah: langsung dan secara hirarkis fungsional, pemeriksaan oleh akuntan negara, neraca disahkan oleh menteri.
9. Kekayaan/permodalan: dari pemerintah melalui anggaran belanja tahunan. Dan seperti halnya dengan badan/lembaga pemerintah lainnya, mempunyai dan memperoleh segala fasilitas negara.
10. Status kepegawaian : pegawai negeri
11. Ruang lingkup kegiatan usaha: pada umumnya *public utility* yang bersifat vital dan strategis.

b. Perum

1. Makna usaha, tujuan perusahaan : *public utility* artinya melayani kepentingan umum dan profit seimbang/kondisional.
2. Status hukum : badan hukum berdasarkan UU 19 prp tahun 1960 dan PP/pendirian.
3. Hubungan organisatoris: berdiri sendiri sebagai kesatuan organisasi yang terpisah (otonom). Organisasi, tugas, wewenang, tanggung jawab, dan pengawasan diatur secara khusus, yang pokok-pokoknya

akan tercermin dalam undang-undang yang mengatur pembentukan perusahaan negara itu.

4. Mempunyai nama dan kekayaan sendiri, mendapat kebebasan bergerak seperti perusahaan swasta untuk mengadakan atau masuk ke dalam suatu perjanjian, kontrak-kontrak dan hubungan perusahaan lainnya, dapat dituntut dan menuntut dan hubungan hukumnya diatur secara hubungan hukum perdata.
5. Pemilikan/penguasaan oleh pemerintah : sepenuhnya dan tidak langsung yaitu melalui penanaman kekayaan negara yang dipisahkan.
6. Pengurusan oleh pemerintah: pimpinan adalah suatu direksi yang diangkat oleh pemerintah.
7. Pengawasan oleh pemerintah: melalui pejabat atau badan hukum yang berfungsi seperti komisaris. Pemeriksaan oleh akuntan negara, neraca disahkan menteri.
8. Kekayaan/permodalan: dari kekayaan negara yang dipisahkan dan merupakan modal dasar Perum. Modal tidak terbagi dalam saham.
9. Status kepegawaian: pegawai perusahaan negara berdasarkan undang-undang sendiri.
10. Ruang lingkup kegiatan usaha: pada umumnya usaha-usaha penting berupa *public utility/service*.

c. Persero

1. Makna usaha, tujuan perusahaan: profit strategi titik berat atau memupuk keuntungan.
2. Status hukum: badan hukum perdata yang berbentuk perseroan terbatas.
3. Hubungan organisatoris dengan pemerintah: berdiri sendiri sebagai suatu kesatuan organisasi yang terpisah (otonom).
4. Hubungan-hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata.
5. Pemilikan/penguasaan oleh pemerintah: dapat sepenuhnya atau sebagian yaitu melalui pemilikan saham secara keseluruhan atau sebagian.
6. Pengurusan oleh pemerintah: pimpinan adalah suatu direksi, diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham.
7. Pengawasan oleh pemerintah: melalui dewan komisaris yang diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham.
8. Kekayaan/permodalan: dari kekayaan negara yang dipisahkan dan merupakan modal dasar Persero, untuk keseluruhan atau sebagian modal perseroan terbagi dalam saham-saham.
9. Status kepegawaian: pegawai perusahaan swasta biasa.
10. Ruang lingkup kegiatan usaha: seperti pada perusahaan swasta biasa.

Perkembangan ekonomi dunia telah menumbuhkan persaingan pasar yang makin ketat, yang sejalan dengan kecenderungan globalisasi perekonomian dan liberalisasi perdagangan. Indonesia sebagai peserta aktif dalam berbagai forum regional maupun multilateral sudah sepakat untuk turut serta dalam era perdagangan bebas, melalui keikutsertaan dalam berbagai kesepakatan yang dicapai di berbagai forum yakni *General Agreement on Tariff and Trade*, *General Agreement on Trade in Service*, *ASEAN Free Trade Area*, *ASEAN Framework Agreement on Service* dan kesepakatan perdagangan bebas APEC.

Sesuai dengan kecenderungan perdagangan bebas dan era globalisasi tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan mengkonversi perusahaan negara yang dianggap sesuai untuk dibentuk menjadi PERSERO. Kebijakan ini juga didukung dengan diterbitkannya PP nomor 12 tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO). Di dalam PP nomor 12 tahun 1998 ini, PERSERO diberi peluang seluas-luasnya untuk mengembangkan usahanya sehingga PERSERO tersebut dapat menjadi badan usaha yang lebih maju dan mandiri.

BUMN PERSERO selama ini tunduk pada peraturan yang sifatnya membatasi gerak sehingga tidak dapat kompetitif, dan selama ini BUMN PERSERO diperlakukan sebagai instansi pemerintah, padahal BUMN PERSERO itu swasta,

hanya modalnya saja dari negara. Oleh karena itu BUMN PERSERO perlu tunduk pada peraturan mengenai PT yang bersifat luwes.

Dengan berlakunya PP nomor 12 tahun 1998, maka PP nomor 12 tahun 1969 tentang Perusahaan Perseroan, PP nomor 3 tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan PERJAN, PERUM, dan PERSERO dan PP nomor 55 tahun 1990 tentang Perusahaan Perseroan yang Menjual Sahamnya kepada Masyarakat Melalui Pasar Modal, dicabut dan tidak berlaku lagi.

PP nomor 12 tahun 1990 disusun sepenuhnya berdasarkan ketentuan yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, hanya saja PP nomor 12 tahun 1998 memberi pengaturan-pengaturan khusus yang berkaitan dengan karakter PERSERO sebagai Perseroan Terbatas yang sahamnya sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh Negara.

Organ Persero terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi dan Komisaris. Dalam PP nomor 3 tahun 1983 dikenal adanya Menteri Teknis yang berwenang melakukan pembinaan bidang usaha BUMN, sekaligus sebagai Kuasa Pemegang Saham. Seiring dengan telah dikeluarkannya Undang-Undang nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, maka mekanisme kerja kehidupan Perseroan termasuk



pembinaannya didasarkan pada ketentuan Undang-Undang tersebut. Hal ini berlaku pula bagi PERSERO yang pada dasarnya berbentuk hukum Perseroan Terbatas.

Mekanisme kerja PERSERO dilakukan oleh 3 organ Perseroan, yakni Rapat Umum Pemegang Saham, Komisaris, dan Direksi. Sementara itu, Menteri Keuangan berkedudukan sebagai Rapat Umum Pemegang Saham bila seluruh saham PERSERO dimiliki oleh negara dan sebagai pemegang saham bila hanya sebagian saham PERSERO yang dimiliki negara. Sedangkan Menteri Teknis sesuai fungsi Pemerintah dan berdasarkan pembagian tugas yang berlaku, mempunyai kewenangan penentuan kebijakan pengaturan usaha dan produk yang dihasilkan baik barang maupun jasa, yang berlaku umum baik bagi BUMN maupun swasta. Dengan demikian maka fungsi pembinaan BUMN sebagai bagian dari mekanisme kerja kehidupan Perseroan dilakukan oleh Menteri Keuangan dalam hal yang bersangkutan bertindak selaku Rapat Umum Pemegang Saham atau oleh Rapat Umum Pemegang Saham dalam hal Menteri Keuangan berkedudukan sebagai pemegang saham.

#### 4. Kegiatan-Kegiatan BUMN

Kegiatan BUMN erat berkaitan dengan berbagai tujuan yang perlu dicapai BUMN, seperti yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983. PP No.

3/1983 ini meliputi ketiga BUMN, yaitu Perjan, Perum, dan Persero yang pada pokoknya memiliki kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan ekonomi negara pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
2. Mengadakan pemupukan keuntungan dan pendapatan.
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang dan jasa bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
5. Menyelenggarakan kegiatan-kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi dengan antara lain menyediakan kebutuhan masyarakat baik dalam bentuk barang maupun bentuk jasa dengan memberikan pelayanan yang bermutu.
6. Turut aktif memberikan bimbingan kepada sektor swasta, khususnya pengusaha golongan ekonomi lemah dan sektor koperasi.
7. Turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan program dan kebijaksanaan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Dalam PP No.3/1983 dan beberapa arahan yang ditetapkan yaitu tentang tujuan pembentukan BUMN, antara lain sebagai berikut:

1. menyumbang perkembangan perekonomian nasional dan penerimaan negara,
2. mampu berjalan baik dan memupuk keuntungan,
3. bermanfaat bagi umum terutama dalam memenuhi hajat hidup orang banyak,
4. melaksanakan kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh swasta dan koperasi serta bersifat melengkapi terutama dalam menyediakan kebutuhan masyarakat luas,
5. aktif memberi bimbingan kepada usaha ekonomi lemah dan koperasi,
6. aktif menunjang pelaksanaan program pemerataan.

Berdasarkan uraian di atas mengenai tujuan pembentukan BUMN dapat disimpulkan bahwa fungsi dan tugas yang lazim sebagai badan usaha bisnis yang mencari keuntungan tetap wajib dijalankan. Namun berbagai tugas pelaksanaan program pemerintah juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tugas-tugas yang diembannya. Walaupun di bidang-bidang usaha tertentu, seperti bentuk-bentuk kegiatan yang masuk kategori menguasai hajat hidup orang banyak dan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan oleh BUMN, namun tidak berarti mereka memiliki ruang ge-

rak yang lebih longgar dibanding sektor swasta dalam memanfaatkan kelonggaran serta kelebihan tersebut.

Segala bentuk kemudahan dan fasilitas yang pernah ada justru seringkali menjadikan BUMN yang bersangkutan kurang efisien, kurang perhatian terhadap upaya-upaya yang pengelolaan usaha secara profesional, sehingga tidak jarang hanya merupakan perpanjangan tangan suatu departemen yang kurang menguntungkan bagi operasi suatu lembaga usaha bisnis.

Fungsi dan tugas BUMN di Indonesia cukup unik karena di satu pihak dituntut sebagai badan usaha pengemban kebijaksanaan dan program-program pemerintah (agen pembangunan) di pihak lain harus tetap berfungsi sebagai unit usaha komersial biasa dan mampu berjalan dan beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip usaha yang sehat.

## 5. BUMN sebagai *Public Utilities*

### a. Penguasaan *Public Utilities* oleh Negara

Tujuan pemerintah negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia oleh tumpah darah Indonesia dan menjaga ketertiban dunia (tujuan keamanan dan ketertiban), memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa (tujuan kesejahteraan umum). Tujuan nasional adalah asasi dalam usaha-usaha pemuasan kebutuhan nasional, dengan sendirinya menentukan fungsi kekuasaan pemerintah negara.

Menurut sifatnya, fungsi kekuasaan pemerintah negara dapat dibedakan dalam tiga kategori yaitu: fungsi perfektif, fungsi direktif dan fungsi korektif<sup>14)</sup>. Fungsi perfektif berawal dari kekuasaan yang diekspresikan dalam hukum dan perundang-undangan. Kekuasaan seperti ini mempunyai efek paedagogis, yang menentukan pola kelakuan yang boleh atau tidak boleh dijalankan agar manusia benar-benar memanusiakan dirinya melalui masyarakat. Segi perfektif ini mengajarkan berbagai kebajikan (keutamaan). Fungsi direktif berarti pemerintah dapat menentukan bahwa kepentingan umum yang lebih diutamakan. Untuk itu pemerintah memerlukan kekuasaan (termasuk hukum). Fungsi korektif berarti bahwa demi hukum dan keadilan serta keamanan dan ketertiban dengan mana kehidupan bersama dapat berlangsung, segala pelanggaran harus dikoreksi.

Penjelasan autentik atas Pasal 33 UUD 1945 yang antara lain mengatakan bahwa produksi dikerjakan oleh semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Maka dalam cabang-cabang produksi tertentu, kekuasaan pemerintah menjadi lebih positif bila pusat mengambil tanggung jawab pengaturan langsung

---

14) Tom Gunadi. 1985. Sistem Perekonomian Menurut Pancasila Dan UUD'45. Angkasa. Bandung. hal. 127 dst

atau penguasaan penuh. Tapi dalam banyak hal lain, mungkin saja pimpinan atau penilikan suatu perusahaan *public utilities* tertentu diserahkan kepada anggota masyarakat. Hal ini sesuai dengan sifat perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, yang pada dasarnya bukanlah etatisme.

**b. Kekuasaan Negara dalam Pengelolaan dan Pembinaan  
BUMN**

Dalam fungsi direktif negara, dikenal apa yang disebut dengan nasionalisasi atas *public utilities*. Hal ini perlu diperinci karena nasionalisasi atas *public utilities* merupakan konsep dasar pemikiran untuk mengelola dan membina perusahaan-perusahaan negara.

Perlu diperjelas dahulu alasan-alasan nasionalisasi atas *public utilities* itu sendiri. Pasal 33 UUD 1945 dan penjelasannya menyatakan alasan-alasan ini dengan jelas, namun dapat diperinci sebagai berikut:

**(1) Motif Sosial dan Filosofis:**

- a. Adalah semangat dasar dari ekonomi usaha bersama yang berdasar atas asas kekeluargaan untuk menghapus ketimpangan yang ekstrim dalam hal pendapatan dan kekuasaan.
- b. Perusahaan-perusahaan *public utilities* yang pada umumnya sangat padat kapital akan merupa-

kan konsentrasi kekayaan, dan karena itu juga konsentrasi kekuasaan ekonomi dan politik.

(2) Alasan Politis:

Sesuai dengan motif sosial dan filosofis, dengan meletakkan perusahaan-perusahaan public utilities di bawah kekuasaan pemerintah, konsentrasi kekayaan dan kekuasaan bisa disebarakan, atau juga di mana perlu mencegah timbulnya monopoli oleh suatu golongan masyarakat atas pelayanan dan pengadaan barang dan jasa yang memberi kemungkinan pengerukan keuntungan yang tidak adil dari potensinya; dan untuk menghindari kekuatan monopoli itu sendiri yang dapat mengakibatkan kepentingan umum dalam kehidupan ekonomi, sosial dan politik menjadi dirugikan atau bahkan dibahayakan.

(3) Penting bagi Negara:

- a. Strategik, menyangkut keamanan negara secara langsung, sehingga negara perlu mengambil tanggung jawab langsung untuk pengaturan dan pengawasan serta penyediaannya sendiri, misalnya: produksi tenaga atom, produksi senjata dan amunisi.
- b. Finansial, untuk memperoleh sumber keuangan bagi kas negara dengan penguasaan suatu cabang produksi.

- (4) Menguasai hajat hidup orang banyak, yang merupakan:
  - a. kepentingan umum,
  - b. kebutuhan vital.
- (5) Sumber Kemakmuran Rakyat.

Peranan negara yang besar dalam perekonomian Indonesia, dianggap sebagai hal yang wajar atau bahkan "memang sudah seharusnya" karena Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 secara meyakinkan mengamanatkan hal itu. Meskipun penguasaan oleh negara tampaknya cukup kuat dasar-dasar konstitusionalnya, namun dalam ketentuan UUD 1945 tersebut, tetap tercantum secara jelas pembatasan-pembatasannya, yaitu bahwa: penguasaan oleh negara dilakukan karena cabang-cabang produksi tersebut menguasai hajat hidup orang banyak dan penguasaan bumi, air dan kekayaan alam tersebut adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Penguasaan oleh negara terhadap cabang-cabang produksi dan kekayaan alam tertentu bukanlah demi "penguasaan" itu sendiri, melainkan karena penguasaan itu dipandang menjamin perlindungan kepentingan orang banyak, dan demi kemakmuran rakyat secara maksimal. Dalam kenyataan, jaminan perlindungan kepentingan orang banyak, dan peningkatan kemakmuran rakyat secara maksimal itulah yang sering dipertanyakan pemenu-



hannya. Ini ditunjukkan oleh pelayanan yang tidak efisien dari aneka usaha negara dan kurang adilnya distribusi pendapatan dan kekayaan nasional. Pengakuan adanya *inefisiensi* usaha-usaha negara dan birokrasi pemerintah telah mendorong pengambilan macam-macam kebijaksanaan yang mengarah pada *swastanisasi* atau *privatisasi*<sup>15)</sup> karena dianggap merupakan langkah tepat yang diharapkan mampu bekerja lebih efisien.

Penyerahan berbagai usaha swasta dengan tetap mengandalkan pengendaliannya oleh pemerintah, sampai tingkat tertentu akan menghasilkan peningkatan efisiensi yang diinginkan. Hanya saja proses swastanisasi tetap tidak seyogyanya diterapkan pada semua bidang tanpa memperhatikan pertimbangan-pertimbangan kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak.

#### 6. Hubungan BUMN dengan Pelaku-Pelaku Ekonomi di Indonesia

Di Indonesia berperan tiga pelaku ekonomi yaitu BUMN, swasta dan koperasi. Di dalam tulisan Pontan Arif Harahap<sup>16)</sup> seorang ahli hukum disebutkan bahwa

---

15) Kebijakan *swastanisasi* dan *privatisasi* melalui Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 1985.

16) Pontan Arif Harahap. Landasan Yuridis Sistem Ekonomi Pancasila. dalam Sri Edi-Swasono. 1985. Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi. UI Press. Jakarta. hal. 97-114

sistem ekonomi koperasi. Di dalam sistem ekonomi koperasi tidak perlu semua usaha atau perusahaan berbentuk organisasi atau perkumpulan koperasi. Perusahaan perorangan (swasta) dapat dan bebas untuk berkembang sesuai - atau dalam bingkai batasan - Pasal 33 UUD 1945. Dalam pada itu penguasaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, bisa dalam bentuk organisasi perusahaan-perusahaan negara (Persero, Perum, Perjan), tetapi bisa juga dalam bentuk-bentuk lain, sepanjang tidak digunakan untuk kemakmuran orang seorang, melainkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Perusahaan-perusahaan negara bisa mengadakan kerja sama dengan perusahaan-perusahaan swasta apabila dirasakan bahwa dengan kerja sama tersebut akan bisa lebih menjamin tujuan-tujuan perusahaan, yaitu efisiensi dan keadilan sosial<sup>17)</sup>. Sedangkan kerja sama antara pemerintah dan koperasi lebih banyak lagi diberi peluang. Bahkan dengan dibentuknya Departemen Koperasi yang bertugas mengadakan pembinaan koperasi secara langsung, golongan ekonomi lemah yang tergabung dalam perkumpulan-perkumpulan koperasi memperoleh perlindungan dan dorongan yang diperlukan.

---

17) Kerjasama antara BUMN dengan dunia usaha swasta diatur lebih lanjut dalam GBHN, yaitu berupa kerjasama antara pemerintah dengan Kadin (Kamar Dagang dan Industri Indonesia)

Masalah yang dihadapi dalam hubungan antara BUMN, swasta dan koperasi adalah kadang-kadang tidak secara tepat menggambarkan keadaan yang nyata. Kalau koperasi pada umumnya masih dalam keadaan lemah, maka BUMN dan swasta ada yang kuat dan ada yang lemah sekali, sehingga dalam persaingan-persaingan ketat selalu kalah.

Dalam mekanisme pasar seperti di Indonesia persaingan bebas yang terjadi antara pihak-pihak yang kuat dengan pihak yang lemah, pastilah persaingan akan dimenangkan oleh pihak yang kuat. Persaingan hanya dapat dilakukan jika pihak-pihak yang bersaing mempunyai daya saing yang kira-kira sama. Karena sektor-sektor yang tidak sama kuat itu, maka pemerintah mempunyai kewajiban sebagai berikut:

1. mengatur agar sektor swasta oligopolistik<sup>18)</sup> tidak menjadi terlalu kuat sehingga mematikan yang lemah<sup>19)</sup>.
2. menciptakan iklim yang mendorong kerja sama antar kelompok-kelompok ekonomi lemah sehingga mereka bersatu dalam koperasi<sup>20)</sup>

---

18) Dalam teori ekonomi kelembagaan, swasta lebih baik dibagi dua yaitu swasta oligopolistik dan swasta persaingan bebas.

19) Mubyarto, op.cit hal. 185

20) Mubyarto. 1980. Ilmu Ekonomi, Ilmu Sosial dan Keadilan. YAE. Yogyakarta. hal. 34

## B. Perkembangan BUMN di Indonesia

### 1. Pengertian Pergeseran Fungsionalisasi BUMN

Kata pergeseran dibentuk dari kata dasar geser yang mendapat awalan per- dan berakhiran -an. Kata geser berarti bergerak sedikit demi sedikit atau beralih posisi sedikit demi sedikit<sup>21)</sup>. Kata geser (kata kerja) mendapat imbuhan per-an menjadi pergeseran (kata benda), sehingga kata pergeseran fungsionalisasi berarti bentuk-bentuk fungsi yang bergeser menjadi fungsi lain secara bertahap. Dalam konteks tesis ini Pergeseran Fungsionalisasi BUMN berarti beralihnya fungsi sosial BUMN menjadi fungsi yang bersifat mengutamakan keuntungan (*profit oriented*) sehingga menimbulkan permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan hukum dan ekonomi.

### 2. Fenomena Pergeseran Fungsionalisasi BUMN

#### a. Perkembangan BUMN pada tahun 1950 sampai dengan tahun 1989

Sebelum terbitnya Instruksi Presiden nomor 17 tahun 1967 dan Undang-Undang nomor 9 tahun 1969, pada prinsipnya di Indonesia hanya dikenal satu macam perusahaan negara yang kesemuanya ditundukkan di bawah satu perundang-undangan yaitu Peraturan Pemerintah

---

21) Kamus Bahasa Indonesia

Pengganti Undang-Undang (UU-Prp) nomor 19 tahun 1960 (Lembaran Negara nomor 59 tahun 1960). UU Prp nomor 19 tahun 1960 dianggap tidak efisien, karena diantara perusahaan negara yang ada ditundukkan di bawah satu undang-undang itu, mempunyai latar belakang dan bidang tugas yang beraneka ragam. Ada perusahaan negara yang semula berasal dari perusahaan yang sudah ada sejak zaman Belanda yang tunduk pada ICW dan IBW (*Indische Comtabiliteitwet*, Stb. 1925 nomor 106 jo 448 *Indische Bedrijvenwet*, Stb. 1927 nomor 149) yang bersifat sebagai bagian dari badan pemerintah (dinas). Badan ini mempunyai tugas sangat pokok dan penting di bidang pelayanan umum (*public service*). Dan ada lagi perusahaan eksnasionalisasi perusahaan Belanda yang pada umumnya bergerak di bidang perdagangan yang bersifat mencari keuntungan. Padahal perusahaan negara seharusnya mampu menyelenggarakan fungsi pemupukan dana untuk sumber keuangan negara dan dituntut pula harus mampu menjalankan fungsi *public utilities* dan *public service* (pasal 44 UU Prp. nomor 19 tahun 1960).

Dengan Undang-Undang nomor 9 tahun 1969, maka perusahaan negara yang telah ada sebelumnya yang tunduk pada UU Prp. nomor 19 tahun 1960, dikonversi menjadi salah satu diantara tiga badan usaha negara menurut

Undang-Undang nomor 9 tahun 1969. Namun tidak semua badan usaha negara dikonversi menjadi salah satu dari tiga bentuk badan usaha tersebut, karena pada berlakunya UU Prp. nomor 19 tahun 1960. Ada badan usaha negara yang disebabkan oleh sifat dan fungsinya, dianggap khusus maka tidak ditundukkan pada Prp. nomor 19 tahun 1960, melainkan diatur secara tersendiri, yaitu:

1. Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional (Pertamina) diatur dalam Undang-Undang nomor 8 tahun 1967.
2. Sejumlah bank milik negara yaitu:
  - a. BI diatur dalam Undang-Undang nomor 13 tahun 1967
  - b. BNI-46 diatur dalam Undang-Undang nomor 17 tahun 1968
  - c. BDN diatur dalam Undang-Undang nomor 18 tahun 1968
  - d. BBD diatur dalam Undang-Undang nomor 19 tahun 1968
  - e. BRI diatur dalam Undang-Undang nomor 21 tahun 1968
  - f. Bank Exim diatur dalam Undang-Undang nomor 21 tahun 1968

Dan setelah terbitnya Undang-Undang nomor 7 tahun 1992, bank-bank negara ini telah dikonversi menjadi Persero, yaitu:

- a. BNI dengan Peraturan Pemerintah nomor 19 tahun 1992
  - b. BDN dengan Peraturan Pemerintah nomor 20 tahun 1992
  - c. BRI dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 1992
  - d. Bank Exim dengan Peraturan Pemerintah nomor 22 tahun 1992
  - e. BBD dengan Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 1992
  - f. BTN dengan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1992
  - g. Bapindo dengan Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 1992
3. Perusahaan Daerah yang penguasaannya di bawah Pemerintah daerah setempat dan ditundukkan pada Undang-Undang nomor 5 tahun 1962 yang berlaku hingga sekarang.

Perusahaan negara yang telah ada dan tunduk pada UU Prp. nomor 19 tahun 1960 dikonversi menjadi salah satu diantara tiga bentuk badan hukum yang baru adalah sebagai berikut:

- a. Untuk perusahaan negara yang semula sudah ada sebelum UU Prp. nomor 19 tahun 1960 dan pernah ditundukkan kepada IBW maka dengan sendirinya dianggap berlaku lagi IBW dan selanjutnya disebut sebagai PERUM.
- b. Untuk perusahaan negara yang semula sudah ada sebelum berlakunya UU Prp. nomor 19 tahun 1960 dan pada waktu itu ditundukkan pada ICW, maka dianggap berlaku lagi ICW dan selanjutnya disebut sebagai PERJAN. (Penjelasan Umum Undang-Undang nomor 9 tahun 1969)
- c. Sedangkan untuk perusahaan negara yang dikonversi menjadi PERSERO diterbitkan Peraturan Pemerintah nomor 12 tahun 1969 (LN 1969 nomor 16, TLN nomor 2890) dan sebagai pelaksanaanya diterbitkan Keputusan Presiden nomor 64 tahun 1969 dan Keputusan Presiden nomor 87 tahun 1969.

Pada dasarnya, pengelompokkan perusahaan negara menjadi kelompok-kelompok tersendiri dan diatur berdasarkan peraturan tersendiri dikarenakan pemerintah beranggapan bahwa badan usaha tersebut memiliki sifat dan fungsi yang sama, sehingga dapat memudahkan pengawasan dan pembinaannya.



Selanjutnya pada tahun 1979-1980 pengaruh resesi dunia menimpa perekonomian nasional. Resesi pada saat itu menyebabkan kegiatan ekonomi Indonesia mengalami kemerosotan yang disebabkan oleh berkurangnya permintaan barang-barang ekspor Indonesia, baik dalam bentuk migas maupun nonmigas. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dibuat berdasarkan dan pada saat harga minyak bumi tinggi. Tetapi resesi dunia ini mempengaruhi penjualan minyak Indonesia di luar negeri. Di samping itu penurunan ekspor migas dan nonmigas serta kegiatan-kegiatan ekonomi di dalam negeri mengakibatkan pajak ekspor dan pajak-pajak lainnya turun.

Bagi Indonesia merosotnya perdagangan luar negeri dan kegiatan-kegiatan ekonomi di dalam negeri membawa akibat penerimaan yang diharapkan itu tidak dapat menutupi kemerosotan penerimaan dari sumber-sumber yang diperkirakan dapat menutupi sebelumnya, seperti dari pajak ekspor, penjualan minyak bumi dan lain-lain. Oleh karena itu pemerintah perlu mengeluarkan dana yang belum dimanfaatkan pada waktu yang lalu, antara lain bidang perpajakan.

Akibat-akibat dari resesi ini menyebabkan pemerintah mengurangi subsidi pada bidang-bidang tertentu yang tujuannya agar dana subsidi tersebut dapat digunakan untuk membiayai pembangunan proyek-proyek peme-

rintah. Kebijakan ini berpengaruh juga pada perusahaan negara. Subsidi untuk BUMN menurun. Penurunan tersebut mengakibatkan BUMN harus menekan biaya operasi sampai tingkat minimum, sehingga BUMN tidak dapat melaksanakan kegiatannya seperti tujuan semula.

Menyadari makin berkurangnya kemampuan pemerintah dalam menyediakan dana pembangunan, maka diaturlah suatu strategi untuk mengarahkan pembinaan BUMN. BUMN diupayakan dapat bekerja sama dengan pelaku ekonomi lainnya (perusahaan swasta dan koperasi). Kerjasama antara pihak usaha negara dengan swasta atau koperasi hanya dapat dilakukan oleh Perusahaan Negara Persero, karena fungsi Persero yang berbeda dengan perusahaan negara lainnya (Perjan dan Perum). Sehingga sejak saat itu timbul istilah penswastaan BUMN. Selanjutnya istilah penswastaan BUMN lebih populer dengan istilah swastanisasi atau privatisasi. Pengertian privatisasi BUMN selama ini adalah pengalihan kepemilikan saham perusahaan milik negara sebagian (atau mungkin seluruhnya) dari pemerintah ke swasta atau masyarakat. Pengertian yang lebih luas bisa pula berarti memasyarakatkan usaha yang selama ini dimiliki atau dikuasai oleh negara.

b. Perkembangan BUMN pada tahun 1990 sampai dengan tahun 1998

Program privatisasi BUMN terus berjalan di awal tahun 1990, terlebih lagi negara maju seperti Inggris dan negara tetangga Indonesia yaitu Malaysia mampu memperbaiki kinerja BUMN-nya. Sebagai contoh perusahaan British Airways yang sempat merugi selama beberapa tahun, berkat privatisasi perusahaan tersebut mendapat keuntungan di atas 600 juta poundsterling. Sedangkan privatisasi yang dilakukan di Malaysia telah sanggup mengangkat perusahaan BUMN Petronas ke posisi yang paling tinggi dengan keuntungan sebesar Rm 155,9 juta, padahal sebelum privatisasi hanya mencapai Rm 97,9 juta yang berarti meningkat sebesar 59%.

Memasuki tahun 1990, pemerintah Indonesia telah giat merealisasikan rencana penjualan sebagian saham BUMN ke pasar modal, baik di dalam maupun di luar negeri. Penjualan saham adalah salah satu jalan terbaik untuk mendapatkan dana secara praktis. Dana tersebut digunakan untuk membayar cicilan utang pemerintah yang cukup tinggi.

Jika dilihat jumlah BUMN selama beberapa tahun belakangan ini, nampaknya jumlahnya semakin menciut. Pada tahun 1995 jumlah BUMN yang ada mencapai 164

perusahaan dengan aset sebesar Rp 320 triliun. Kemudian pada tahun 1997, jumlah BUMN tercatat sebanyak 166 dengan total aset sebesar Rp 461 triliun dan utang lebih dari Rp 250 triliun. Dari jumlah tersebut 49% dinyatakan kelompok sehat sekali dan sehat, sedangkan 51% sisanya dinyatakan kurang sehat dan tidak sehat.

Kemudian pada awal tahun 1998 jumlahnya berkurang menjadi 159 perusahaan dimana kondisinya amat mengkhawatirkan, karena lebih dari 70% dinyatakan kurang dan tidak sehat. Jumlah BUMN sebesar 159 ini terdiri dari 119 persero tunggal, enam persero publik dan 34 persero patungan.

Pada saat ini telah terjual saham milik enam BUMN yaitu PT. Semen Gresik, PT. Aneka Tambang, PT Telkom, PT. Indosat, PT. Bank BNI, dan PT. Timah. Kemudian berdasarkan 50 butir kesepakatan dengan IMF (Bank Dunia) pada tanggal 4 April 1998, pemerintah akan menjual saham 12 BUMN ke investor asing dengan tetap mempertahankan mayoritas kepemilikannya. Perusahaan yang akan diprivatisasi tersebut lima diantaranya adalah perusahaan yang telah melakukan *go public* dan akan melakukan penjualan saham tambahan, sedangkan sisanya, tujuh perusahaan akan melakukan penjualan saham perdana di pasar modal atau IPO (Initial Public

Offering) dalam tahun anggaran 1998/1999. Kelima perusahaan yang telah melakukan *go public* adalah PT. Semen Gresik, PT. Aneka Tambang, PT. Telkom, PT. Indosat dan PT. Timah. Sedangkan ketujuh perusahaan yang akan dijual sahamnya dalam waktu dekat adalah PT. Jasa Marga, PT. Krakatau Steel, PT. Tambang Batubara Bukit Asam, PTP Nusantara IV, Angkasa Pura II dan Pelindo II dan III.

Dalam era reformasi ini, pemerintah berupaya memaksimalkan pembenahan kinerja dari BUMN. Pembenahan BUMN ditata secara profesional baik untuk PT. (Perseero), Perum ataupun Perjan. Prestasi manajerial bukan dilihat dari keuangannya saja, tetapi lebih jauh ditinjau masalah peningkatan sumber daya lainnya, sebab kebanyakan organisasi kerja pada saat itu hanya mengikuti pola hirarkis dan birokratis. Sekarang sudah saatnya harus dibenahi dan diganti dengan pola perampingan secara seefisien mungkin.

Setelah Kabinet Reformasi Pembangunan dibentuk, kebijakan Menteri Pendayagunaan BUMN berupaya memaksimalkan pembenahan kinerja BUMN, apakah itu dengan jalan restrukturisasi ataupun privatisasi BUMN. Penanganan BUMN, dahulu oleh Departemen Keuangan sekarang dialihkan ke menteri baru yang khusus menangani permasalahan BUMN.

### 3. Alasan-alasan Politik dan Alasan-alasan yang Berhubungan dengan Pembangunan di Indonesia yang Menyebabkan Pergeseran Fungsionalisasi BUMN

Campur tangan pemerintah secara aktif di lapangan ekonomi bukan merupakan kekhususan bagi Indonesia. Semua negara di dunia mempunyai BUMN yang menurut sistemnya-pun pemerintah masih turut campur di dalam pengelolaannya.

Dalam kaitan ini, secara garis besar dikenal bentuk-bentuk BUMN dalam sistem ekonomi sosialis, BUMN dalam sistem ekonomi kapitalis dan BUMN dalam sistem ekonomi campuran. Dalam tiga bentuk sistem ekonomi tersebut pembedaannya hanya pada besar-kecilnya pengaruh, atau bagaimana pusat mengatur/merencanakan kebijakan di negara tersebut.

Di negara-negara berkembang pada umumnya perusahaan-perusahaan negara mengalami masalah operasional yang sama, yaitu timbulnya konflik antara keharusan untuk menyediakan barang-barang atau jasa-jasa kebutuhan dasar yang terjangkau oleh masyarakat luas dan keharusan untuk memperoleh hasil yang memadai atas penanaman modal yang dilakukan oleh perusahaan negara, kecenderungan perusahaan negara untuk menjadi beban finansial yang berat atas anggaran belanja negara dan kesulitan-kesulitan yang mengakibatkan oleh campur tangan politik yang ber-

lebih dalam hal-hal yang sebenarnya menyangkut pengambilan keputusan rutin. Masalah-masalah operasional tersebut pada umumnya juga dihadapi oleh BUMN di Indonesia dengan segala dampaknya yang buruk atas efisiensi operasional kebanyakan BUMN.

Di Indonesia, peranan BUMN sebagai wahana pembangunan lebih menonjol daripada peranannya sebagai perusahaan. BUMN dikatakan sebagai wahana pembangunan karena BUMN merupakan alat yang efektif untuk melaksanakan pembangunan nasional, pemerintah selaku pemilik BUMN mempunyai wewenang untuk memberikan penugasan apapun kepada BUMN dan di dalam pelaksanaan pembangunan sering dirasakan perlu untuk melaksanakan proyek-proyek tertentu yang tidak terdapat dalam rencana pembangunan yang ditetapkan semula, pelaksanaan proyek-proyek ini kemudian diserahkan pelaksanaannya kepada suatu BUMN yang sudah ada atau kepada BUMN yang khusus didirikan untuk pelaksanaan proyek tersebut.

Secara politis, BUMN mempunyai kekuatan dalam perundingan di forum-forum internasional yang cukup tinggi, dapat membina keterpaduan antar BUMN yang sudah bergerak dalam segala bidang, mempunyai banyak prasarana untuk pengembangan dan pelatihan, baik bagi tenaga-tenaga manajerial maupun tenaga terampil, dan mempunyai banyak

UPT-PUSTAK-UNDIP

kemungkinan untuk alih teknologi tinggi yang diperlukan dalam pembangunan nasional.

Berdasarkan pernyataan di atas, BUMN memiliki nilai yang tinggi bagi pemerintah dan masyarakat, namun masih dirasakan bahwa BUMN di Indonesia memiliki kelemahan-kelemahan. Kelemahan-kelemahan tersebut antara lain: prestasi ekonomi yang relatif rendah, BUMN kurang luwes beroperasi baik karena hambatan-hambatan perundang-undangan, birokrasi maupun semangat pegawai negeri yang kurang berorientasi bisnis, pembinaan dan pengawasan dari pemerintah yang dirasakan justru mengurangi kemampuan BUMN untuk melakukan adaptasi yang cepat pada kondisi lingkungan yang berubah dengan cepat dan penuh ketidakpastian, kurang jelasnya kriteria keberhasilan BUMN karena majemuknya misi BUMN sebagai pencari keuntungan maupun sebagai wahana pembangunan, inefisiensi pada operasional BUMN termasuk proses pengambilan keputusan berlangsung lama.

Dimasa lampau, Indonesia mempunyai penerimaan devisa yang sebagian besar dari minyak bumi, sehingga mampu melakukan pembangunan-pembangunan, proyek-proyek besar dibangun. Keadaan berubah. Penurunan harga minyak membuat keadaan ekonomi Indonesia menjadi semakin sulit. Semua kegiatan usaha menjadi lesu, penerimaan devisa Indonesia menurun drastis. Karena penerimaan devisa menurun, maka



pemerintah memperkecil Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dengan menurunnya RAPBN, maka dana untuk BUMN menjadi menurun pula. Penurunan tersebut mengakibatkan BUMN terus menekan biaya operasi sampai tingkat minimum, sehingga BUMN tidak dapat melaksanakan kegiatannya seperti tujuan semula.

Dalam mensikapi penurunan APBN tersebut, BUMN harus mampu mendanai perusahaan, sehingga dibuatlah kebijakan restrukturisasi dan privatisasi BUMN yang semata-mata dapat membiayai operasional perusahaan.

#### **4. Aspek-Aspek Hukum Restrukturisasi Perusahaan dalam Hubungannya dengan Penyehatan dan Pengelolaan BUMN**

Tindak lanjut Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 1988 tentang Penyehatan dan Pengelolaan BUMN, dituangkan juga dalam Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No. 741/1989 yaitu mengatur BUMN mengenai rencana jangka panjang. Rencana kerja dan anggaran perusahaan serta pelimpahan kewenangan pengambilan keputusan. Sedangkan soal efisiensi dan produktivitas akan dinilai berdasarkan berkala, berdasarkan laporan manajemen dan keuangannya masing-masing. Penilaian itu penting untuk menentukan suatu BUMN termasuk golongan yang mana dari empat tingkat kesehatan itu.

KMK No. 749/1989 menetapkan harus berdasarkan pemilikan selama tiga tahun. Dari penelitian itu bisa ditentukan rentabilitas, likuiditas dan solvabilitas masing-masing apabila sudah bisa dipastikan golongannya, apakah sehat sekali, sehat, kurang sehat dan tidak sehat, baru-lah salah satu alternatif restitusi bisa ditetapkan. Alternatif tersebut adalah (lihat tabel 1) :

- Mengubah status hukum BUMN
- Kerjasama operasional dan kontrak manajemen dengan pihak ketiga.
- Melakukan konsolidasi atau merger
- Memecah usaha yang bersangkutan
- Menjual saham perusahaan melalui pasar modal
- Membentuk perusahaan patungan
- BUMN dijual atau dilikuidasi

Alternatif-alternatif yang ditawarkan dalam rangka restrukturisasi BUMN memiliki konsekuensi yuridis. Konsekuensi yuridis yang dimaksud berhubungan dengan aspek-aspek hukum restrukturisasi perusahaan yang dalam hal ini BUMN.

Berbicara tentang aspek hukum, tidak lain berbicara tentang peraturan yang memberi legitimasi terhadap seluruh kegiatan yang dilakukan. Dalam kajian ini akan terkait dasar hukum yang menjadi landasan bertindak bagi pihak-pihak (perusahaan).

#### a. Mengubah Status Hukum

Sampai bulan April 1998 terdapat total Persero Tunggal sebanyak 119, Patungan sebanyak 34 dan Perum berjumlah 6. BUMN telah mengalami beberapa pembena-  
han, salah satunya adalah peningkatan status, seperti perubahan status Perum menjadi Persero (lihat tabel 2) dengan tujuan perusahaan dapat mandiri, mampu ber-  
saing dengan pelaku ekonomi lain (swasta dan kopera-  
si) dan dapat memupuk keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

Peralihan bentuk menjadi Persero dimungkinkan oleh Peraturan Pemerintah RI Nomor 12 Tahun 1998 ten-  
tang Perusahaan Perseroan (Persero). Pasal 36 ayat (1) menyebutkan bahwa badan usaha yang bukan Persero dapat dialihkan bentuk menjadi Persero. Termasuk ke dalam golongan badan usaha ini adalah Perum dan Per-  
seroan Terbatas bukan Persero, yaitu Perseroan Terba-  
tas milik negara yang didirikan berdasarkan ketentuan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1969 atau Perseroan Terbatas lainnya.

Pengalihan bentuk badan usaha sebagaimana dimak-  
sud dalam Pasal 36 ayat (1) menjadi Persero harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. telah melakukan penyehatan baik di bidang keuangan maupun operasional sehingga mampu untuk berkembang secara mandiri.
- b. telah menyusun neraca penutup dan neraca likuidasi yang diaudit oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan atau akuntan publik yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan.
- c. telah menyusun neraca pembukuan untuk disahkan oleh Menteri Keuangan.

Adapun maksud syarat ini adalah agar usaha negara yang bersangkutan mempunyai dasar yang sehat dan untuk mengetahui nilai sesungguhnya dari kekayaan negara yang telah ditanam dalam badan usaha yang bersangkutan.

**TABEL 1**  
**LANGKAH-LANGKAH PENYEHATAN BUMN**

KETERANGAN KONDISI	LANGKAH-LANGKAH PENYEHATAN BUMN
A. Sehat (S) Sehat Sekali (SS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- melakukan penggabungan (merger)</li> <li>- melakukan konsolidasi</li> <li>- memasyarakatkan sahamnya (go public)</li> <li>- menerima penyertaan langsung (private placement)</li> <li>- melakukan Kerja Sama Operasi (KSO) dengan instansi yang terkait.</li> <li>- membentuk perusahaan patungan (joint venture)</li> </ul>
B. Kurang Sehat (KS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- melakukan penyederhanaan struktur organisasi</li> <li>- melakukan restrukturisasi permodalan</li> <li>- melakukan penggabungan (merger), baik antara BUMN maupun swasta</li> <li>- memecahkan perusahaan menjadi BUMN</li> <li>- melakukan kontrak manajemen</li> <li>- mengikutsertakan partisipasi masyarakat melalui penyertaan langsung</li> </ul>
C. Tidak Sehat (TS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dijual</li> <li>- Dilikuidasi</li> </ul>

TABEL 2-A

## STATE OWNED ENTERPRISES BY ATATURK, 1968-1996

No	STATUS	1978	1983	1987	1988*	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	Persero	118	151	155	137	134	138	152	161	158	159	159	146	153	153
	- Tunggal	100	123	122	120	115	119	134	143	140	142	142	129	138	119
	- Joint Venture	18	28	33	17	19	19	18	18	18	17	17	17	15	34
2	Perum	22	27	33	32	32	34	24	20	20	19	17	17	9	6
3	Perjan	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	PK	47	21	8	7	6	1	1	1	1	0	0	0	0	0
5	PT Lama	14	12	7	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	0
6	Special Status	9	9	9	8	8	8	8	1	1	1	1	1	1	0
	Total	212	222	214	189	184	186	186	184	181	80	178	165	164	159

Sumber: Pusat Data Bisnis Indonesia

Keterangan:

\* Sesuai dengan INPRES No. 5/1988 yang termasuk dalam pengertian BUMN adalah:

- Badan Usaha di luar Bank Indonesia yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah RI
- Badan Usaha yang 51% atau lebih sahamnya dimiliki oleh Pemerintah RI
- Badan Usaha patungan yang seluruh sahamnya merupakan patungan antara Pemerintah RI dengan Pemerintah Daerah atau BUMN/Lembaga Pemerintah lainnya tanpa memperhatikan komposisi pemilikan sahamnya.

TABEL 2-B

## STATUS OF STATE OWNED ENTERPRISES BY DEPARTMENT 1996

No.	DEPARTEMEN	Persero Tunggal	Joint Venture	Perum	Perjan	PK	PT Lama	Status Khusus	Total
1	Agriculture	19	0	3	0	0	0	0	22
2	Batan	1	0	0	0	0	0	0	1
3	B P I S	10	0	0	0	0	0	0	10
4	Communication	15	0	3	0	0	0	0	18
5	Defense of Security	2	0	0	0	0	0	0	2
6	Education & Culture	0	0	1	0	0	0	0	1
7	Finance	21	6	3	0	0	0	0	30
8	Forestry	5	0	1	0	0	0	0	6
9	Health	3	0	1	0	0	0	0	4
10	Industry and Trade	22	11	0	0	0	0	0	33
11	Information	2	0	2	0	0	0	0	4
12	Manpower	1	0	0	0	0	0	0	1
13	Mines and Energy	6	0	0	0	0	0	1	7
14	Non Dept.	0	0	0	0	0	1	0	1
15	Public Works	16	0	3	0	0	0	0	19
16	Tourism, Post and Telecom	6	0	0	0	0	0	0	6
	Total	129	17	17	0	0	1	1	165

Sumber: Pusat Data Bisnis Indonesia

## b. Privatisasi BUMN

Sedikitnya ada tujuh metode privatisasi yang dapat dipilih oleh suatu negara untuk menswastakan BUMN yaitu sebagai berikut<sup>22)</sup>:

1. Penawaran saham BUMN kepada umum (*public offering of shares*). Penawaran ini dapat dilakukan baik secara parsial maupun secara penuh. Di dalam transaksi ini pemerintah menjual sebagian atau seluruh saham kepemilikannya atas BUMN yang diasumsikan akan tetap beroperasi (*going concern*) dan menjadi perusahaan publik.

Seandainya pemerintah hanya menjual sebagian dari sahamnya, maka BUMN berubah menjadi perusahaan patungan pemerintah dan swasta. Pendekatan semacam ini dilakukan pemerintah agar masih dapat mengawasi manajemen BUMN patungan tersebut sebelum kelak diserahkan sepenuhnya kepada swasta.

2. Penjualan saham BUMN kepada pihak swasta tertentu (*private sale of share*).

Di dalam transaksi ini, pemerintah menjual seluruh atau sebagian saham kepemilikannya di BUMN kepada pembeli tunggal yang telah diidentifikasi atau kepada pembeli dalam bentuk kelompok/grup tertentu.

---

22) Hinsa Siahaan. 1994 dalam Pandji Anoraga. 1995. BUMN, Swasta dan Koperasi: Tiga Pelaku Ekonomi. Pustaka Jaya. Jakarta. hal. 46-49

tu. Dalam hal ini perusahaan juga diasumsikan sebagai *going concern* dalam bentuk perseroan terbatas. Transaksinya dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, umpamanya berupa akuisisi langsung oleh perusahaan lain atau ditawarkan kepada kelompok tertentu, misalnya investor lembaga. Privatisasi dapat secara penuh atau secara sepotong-sepotong dengan kepemilikan campuran. Penjualan saham kepada swasta dapat dilakukan sebelumnya atau kadang-kadang serentak dengan penawaran kepada umum.

3. Penjualan aktiva BUMN kepada swasta (*sale of government or state-owned enterprise assets*).

Berdasarkan dua metode terdahulu sektor swasta membeli saham BUMN yang tetap beroperasi (*going concern*). Pada metode ini, pada dasarnya transaksi adalah penjualan aktiva, bukan penjualan saham perusahaan dalam keadaan tetap beroperasi/berjalan. Pemerintah mungkin menjual aktiva langsung, BUMN mungkin melepas aktiva utamanya. Biasanya apabila tujuannya mungkin memisahkan aktiva untuk kegiatan tertentu, penjualan aktiva terpisah mungkin hanya alat untuk penjualan perusahaan secara keseluruhan. Jadi aktiva barangkali dijual secara individu atau dijual secara bersama-sama sebagai sebuah perusahaan baru.

Dalam beberapa kasus, secara teknis aktiva tidak dijual, tetapi disumbangkan pemerintah kepada perusahaan yang baru dibentuk dengan sektor swasta. Kemudian saham yang diterima pemerintah dari penyumbang aktiva tersebut dijual kepada masyarakat.

4. Reorganisasi BUMN menjadi beberapa unit usaha (*re-organization or break-up into component parts*).

Pada metode ini BUMN direorganisasi dan dipecah-pecah atas beberapa unit usaha atau dijadikan *holding company* dengan beberapa anak cabang perusahaan.

5. Penambahan investasi baru dari sektor swasta ke dalam BUMN (*new private investment in an SOE*).

Pemerintah dapat menambah modal pada BUMN untuk keperluan rehabilitasi atau ekspansi dengan memberi kesempatan kepada sektor swasta untuk menambah modal. Dalam metode ini pemerintah sama sekali tidak melepas kepemilikannya, tetapi dengan tambahan modal swasta, maka kepemilikan pemerintah mengalami *dilusi*. Ini akan menghasilkan perusahaan patungan swasta pemerintah.

Apabila BUMN tidak seluruhnya dimiliki oleh pemerintah, tetapi sebagai pemilik mayoritas jelas bahwa tambahan modal dari sektor swasta akan menyebabkan pengikisan (*dilusi*) kepemilikan pemerintah



di dalam BUMN, yang pada akhirnya pemilik BUMN menjadi mayoritas swasta.

6. Pembelian BUMN oleh manajemen atau karyawan (*management/employee buyout*).

Istilah *management buyout* biasanya dikaitkan dengan pengambilan (akuisisi) pengendalian/kekuasaan perusahaan oleh sekelompok manajer. Atau kadang-kadang pengambilalihan kekuasaan dilakukan oleh karyawan pegawai perusahaan.

Pengambilalihan mungkin dilakukan dengan *leveraged management/employee buyout*, artinya manajemen atau pegawai boleh-boleh saja mendapatkan kredit bank dengan jaminan aktiva perusahaan dan dengan kredit tersebut kekuasaan perusahaan diambilalih.

Tidak banyak contoh untuk *management/employee buyouts* di negara-negara yang sedang berkembang, demikian juga di negara maju. Tetapi kasus BUMN National Freight Company Ltd di Inggris dapat digunakan sebagai salah satu contoh *leveraged buyout*.

Di dalam pembelian BUMN oleh manajer atau pegawainya, biasanya terlebih dahulu dibentuk *holding company* yang sahamnya kebanyakan dimiliki oleh manajemen dan karyawan. Kemudian *holding company* akan mengakuisisi BUMN yang akan diswastakan dengan dana modal sendiri (*equity funds*), dan dalam

hal *leveraged buyouts*, dilakukan dengan dana pinjaman.

7. Kontrak sewa dan kontrak manajemen (*lease and management contract*).

Menurut metode privatisasi ini BUMN mengadakan perjanjian kontrak manajemen teknologi, dan tenaga terampil dengan pihak swasta untuk menangani aktiva milik BUMN sampai periode tertentu. Di sini tidak ada pengalihan kepemilikan aktiva pemerintah, perjanjian dapat digunakan untuk menswastakan manajemen dan pengoperasian BUMN sehingga akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan aktiva/kekayaan negara.

Walaupun kadangkala dapat dianggap sebagai langkah awal dari penswastaan penuh, kontrak manajemen dan sewa menyewa teknologi dan tenaga terampil sektor swasta, sifatnya adalah hanya sebagai kebijaksanaan sementara, misalnya sampai BUMN berada pada tingkat yang menguntungkan. Dan setelah itu pemerintah dapat memutuskan akan mempertahankannya atau menjualnya kepada swasta sebagai perusahaan yang menarik karena telah sehat dan mempunyai kemampuan menghasilkan laba yang cukup baik. Tentunya dengan harga yang lebih baik, daripada dijual begitu saja, sewaktu kondisinya merugi.

Menjual BUMN kepada pihak swasta barangkali bukanlah segampang yang diperkirakan. Kemungkinan terjadi ironi seperti berikut ini adalah logis: BUMN yang bagaimanakah yang akan diswastakan pemerintah? Tentunya BUMN yang menunjukkan *level of performance* dan produktivitas rendah sehingga selalu mengalami kerugian.<sup>23)</sup>

Metode-metode privatisasi tersebut merupakan solusi di dalam perbaikan kinerja BUMN. Metode privatisasi hanya dapat diterapkan bila BUMN tersebut berbentuk Persero, sehingga dalam hal privatisasi BUMN, mengacu pada Peraturan Pemerintah RI Nomor 12 Tahun 1998 Tentang Persero.

Sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah RI Nomor 12 Tahun 1998 pada tanggal 17 Januari 1998 maka untuk perusahaan negara yang akan melakukan penawaran umum (*go public*) berlaku ketentuan untuk Persero dan Perundang-undangan di bidang pasar modal (Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 31 Peraturan Pemerintah RI Nomor 12 Tahun 1998). Dan mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 1990 Tentang Persero Yang Menjual Sahamnya Kepada Masyarakat Melalui Pasar Modal (LN Tahun 1990 No. 79, TLN No. 3428) sebagaimana telah

---

23) Ibid; hal. 49

diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 1996 (LN Tahun 1996 No. 89, TLN No. 3654).

### C. Kebijakan Pengembangan BUMN di Indonesia

#### 1. Analisis Historis-Empiris

Pada tahun 1989 tercatat sebagai tahun terburuk dalam sejarah OPEC, setelah mengalami keuntungan selama lebih dari satu dasawarsa. Pasar minyak dunia dalam kondisi kritis. Musim dingin telah berakhir di belahan bumi utara, sehingga kebutuhan minyak sebagai energi penghangat menjadi berkurang. Tetapi sementara itu produsen minyak (terutama di laut utara) justru terus melakukan eksploitasi terhadap sumur-sumur minyaknya sehingga terjadi kelebihan suplai minyak. Situasi perekonomian dunia yang cukup parah memaksa produsen minyak untuk terus meningkatkan kuantitas produksi tanpa perduli berapa keuntungan yang dapat diperoleh dari harga jual minyak yang rendah.

Bagi perekonomian Indonesia, hal ini berdampak buruk. Apalagi RAPBN baru disahkan wakil-wakil rakyat di DPR dan belum direvisi, padahal dalam RAPBN tersebut Indonesia mengandalkan penerimaan devisa negara dari sektor minyak, sedangkan ekspor nonmigas masih belum cukup untuk mengkompensasi kekurangan devisa yang diperlukan RAPBN akibat turunnya harga minyak.

Beberapa kebijaksanaan yang ditempuh untuk mengatasi permasalahan ini adalah pemanfaatan secara optimal pinjaman luar negeri yang telah disanggupi oleh negara kreditur tetapi belum seluruhnya direalisasikan dan menaikkan produksi minyak untuk menaikkan ekspor. Kebijakan ini masih dapat berlaku efektif sebagai upaya bertahan selama setahun anggaran. Namun di sisi lain, pembenahan-pembenahan perlu terus dilakukan untuk menyiasati keadaan jangka panjang.

Pembenahan-pembenahan yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah Indonesia juga banyak mengalami hambatan. Hal ini disebabkan oleh resesi yang melanda dunia yang mengakibatkan terjadinya kelesuan perdagangan suatu negara. Sama halnya dengan negara-negara lain, Indonesia juga dipaksa untuk menanggung akibat dari resesi ekonomi dunia yang berkepanjangan. Hanya saja jika di negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan Eropa Barat resesi sudah dirasakan dampaknya sejak awal dasawarsa 1970-an, di Indonesia baru terasa sejak awal dasawarsa 1980-an.

Dalam mengantisipasi kondisi yang semakin tidak menentu akibat resesi ekonomi tersebut, pemerintah Indonesia menghadapinya dengan cara-cara sebagai berikut<sup>24</sup>:

---

24) Ketut Embarsari. 1994. Hukum Dagang Tentang Masalah Penswastaan BUMN Melalui Bentuk Joint Venture Atau Pasar Modal Serta Keuntungan Pihak Karyawan Dapat Turut Memiliki Saham Perusahaan Melalui Koperasi. Remaja Rosdakarya. Bandung. hal. 361-362

- a. Menyelesaikan suatu masalah dengan cara-cara yang berhubungan dengan masalah tersebut, maksudnya masalah ekonomi ditanggulangi dengan kebijakan-kebijakan ekonomi, contohnya dikeluarkan Paket Januari tahun 1982 yang memuat beberapa kebijakan, antara lain:
  1. Jual beli dengan menggunakan sistem konsinyasi yaitu barang yang dijual diserahkan terlebih dahulu kepada pihak pembeli, sedangkan pembayarannya dilakukan kemudian hari.
  2. Meningkatkan kualitas dan kuantitas komoditi non-migas.
- b. Mencari sumber dana baru, antara lain di bidang perpajakan yaitu menggalakkan bidang perpajakan dengan mengeluarkan undang-undang perpajakan yang baru.
- c. Mengurangi atau menghapuskan subsidi yang diberikan oleh pemerintah bagi bidang-bidang tertentu.
- d. Mengadakan penjadwalan kembali proyek-proyek pemerintah (reprioritas) agar dana yang tersedia dapat digunakan dengan sebaik-baiknya.
- e. Mengadakan devaluasi, agar dana dari dalam negeri tidak mengalir ke luar negeri dan uang yang beredar pada masyarakat tidak terlalu banyak. Devaluasi ini mempengaruhi bidang perdagangan karena barang-barang akan mengalami kenaikan harga, khususnya barang-barang impor. Ini memungkinkan untuk memasarkan barang-

barang produksi dalam negeri karena barang-barang impor harganya tinggi, maka pihak-pihak yang membutuhkan barang tersebut lebih cenderung membeli barang-barang produksi dalam negeri yang harganya murah dibandingkan dengan barang-barang impor.

Menyadari makin berkurangnya kemampuan pemerintah dalam menyediakan dana pembangunan, maka diaturlah suatu strategi untuk mengarahkan pembinaan dunia usaha nasional agar mampu memegang peranan sebagai tulang punggung perekonomian nasional dalam rangka pengembangan ekonomi nasional yang sehat. Langkah yang diambil oleh pemerintah adalah swastanisasi BUMN.

Gagasan swastanisasi di Indonesia sesungguhnya didorong oleh kasus swastanisasi di beberapa negara. Di banyak negara, isu swastanisasi dirasa mendesak setelah munculnya badai resesi sejak dasawarsa 1970-an yang berakibat pada sulitnya pemerintah untuk melaksanakan fungsi pembelanjaan negara. Oleh karena itu, kebijaksanaan swastanisasi dianggap merupakan pilihan yang baik untuk memperkecil alokasi anggaran pemerintah bagi pembelanjaan sektor BUMN, yang banyak mengalami kerugian.

Swastanisasi merupakan tindakan yang logis di negara-negara yang memiliki sistem perekonomian liberal-kapitalistik. Di Inggris, preseden swastanisasi dan deregulasi dirintis sejak zaman Presiden Gerald Ford di

AS, dan sejak pemerintah PM Margareth Thatcher, telah ratusan BUMN diswastakan/diprivatisasikan, seperti hotel yang dioperasikan oleh British Rail, perusahaan jaringan telephone, perusahaan penerbangan British Airways dan lain-lain.

Kanada menjual sebagian perusahaan penerbangan yang dimiliki pemerintah dan sub sektor transportasi lainnya. Korea Selatan menswastakan lima bank utama pemerintah. Malaysia menswastakan perusahaan kereta api, pelabuhan dan rumah sakit. Brazil, hampir 20 BUMN dijual kepada pihak swasta. Sedangkan di negara-negara sosialis-komunis yaitu RRC memperluas individualisasi maksudnya diperbolehkannya individu-individu memiliki dan mengontrol bentuk-bentuk tertentu aktivitas ekonomi.

Untuk menuju realisasi swastanisasi atau privatisasi, perlu dipertimbangkan mengenai jenis BUMN yang dapat diswastakan. Sejak tahun 1969, kita mengenal tiga klasifikasi BUMN yaitu Perum, Perjan, dan Persero. Tetapi setelah tahun 1983 dikenal pula adanya klasifikasi baru yaitu Persero Tunggal, Persero Patungan, Perum, Perjan, Bank-bank Pemerintah, Pertamina, Perusahaan Negara Lama, dan PT Lama. Klasifikasi utama Perjan, Perum dan Persero antara lain didasari oleh besar-kecilnya campur tangan pemerintah dalam penanganannya. Dari segi finansial, pada Perjan pemerintah memberi subsidi dan pada Persero subsidi tidak lagi diberikan.



Dari ketiga jenis utama BUMN tersebut, Perjan dan Perum memiliki peluang yang amat kecil untuk diswastakan karena mengemban misi sosial. Peluang terbesar untuk swastanisasi atau privatisasi BUMN adalah Persero karena Persero berpeluang memperoleh keuntungan. Terlebih lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah RI Nomor 12 Tahun 1998 Tentang Persero, maka Persero sudah dapat berjalan sejajar dengan perusahaan swasta. Dengan demikian apabila Perjan atau Perum bermaksud berubah tujuan dan mengikuti eksistensi Persero maka telah diberi kemudahan untuk berubah bentuk badan hukumnya. Dan pada saat ini hal tersebut telah menggejala di Indonesia. Ada kecenderungan BUMN diarahkan berbentuk Persero, sedangkan Persero sendiri diupayakan untuk *go public*.

## 2. Analisis Teoritis

### a. Konsistensi Kebijakan Pengembangan BUMN terhadap Landasan Konstitusional BUMN

Salah satu tujuan negara Indonesia yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945 adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Penjabaran lebih lanjut dari tujuan negara Indonesia adalah Pasal 33 UUD 1945 atau dengan kata lain bahwa Pasal 33 UUD 1945 merupakan landasan usaha pembangunan di bidang ekonomi.

Pasal 33 UUD 1945 merupakan landasan konstitusional BUMN, terutama pada pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut:

"Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara"

Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 terdiri dari tiga unsur yaitu:

1. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara;
2. yang menguasai hajat hidup orang banyak;
3. dikuasai oleh negara.

Sebelum menganalisis bagaimana seharusnya kebijakan pengembangan BUMN, terlebih dahulu akan dibahas bagaimana penjabaran pasal 33 ayat (2) ini, yang selanjutnya digunakan sebagai tolok ukur kebijakan mengenai pengembangan BUMN.

#### Cabang-Cabang Produksi Yang Penting Bagi Negara Dan Yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak

Penting bagi negara berarti bila dilihat dari berbagai aspek, cabang-cabang produksi tersebut mempunyai arti strategis bagi negara. Penting dari sudut keamanan, sosial politik, pertahanan dan sebagainya. Cabang-cabang produksi yang dianggap penting bagi negara juga dapat mempunyai sifat dinamis, arti-

nya penting tidaknya suatu cabang produksi dapat berubah karena waktu. Hal ini penting bagi kebijaksanaan selanjutnya karena diperlukan penyesuaian-penyesuaian.

Penjelasan unsur 1 dari Pasal 33 ayat (2) tersebut, keberadaannya harus berdampingan dengan unsur 2 dari Pasal 33 ayat (2). Hal ini berarti bahwa meskipun suatu cabang produksi merupakan hajat hidup orang banyak tetapi tidak dipandang penting bagi negara, maka tidak perlu dikuasai negara. Atau dapat pula berlaku, meskipun penting bagi negara tetapi jika tidak menguasai hidup orang banyak juga tidak perlu dikuasai negara. Berdasarkan pengertian ini, pembuat kebijakan dapat menggunakan konsep yang mana saja untuk digunakan sebagai landasan berpikirnya.

Penjelasan dari cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak menggunakan kriteria segala perusahaan yang menghasilkan barang-barang kepentingan umum (*public utilities*) seperti perusahaan air minum, listrik, telephone, pertambangan harus berada di tangan pemerintah. Selain itu yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah kebutuhan-kebutuhan pokok tertentu yang tanpa itu maka manusia tidak dapat hidup (*basic needs*). Kebutuhan pokok/dasar itu antara lain pangan, sandang, dan papan.

*Public utilities* dan *basic needs* dapat merupakan hajat hidup orang banyak, maka sudah seharusnya diusahakan jumlahnya supaya mencukupi. Bila jumlahnya cukup maka harganya akan terjangkau oleh masyarakat.

#### Dikuasai Oleh Negara

Penjelasan UUD 1945 menyebutkan bahwa perusahaan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Penguasaan oleh negara ini untuk mencegah tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat banyak dirugikan. Walaupun demikian, negara tetap memberikan kesempatan bagi berkembangnya individualitas (swasta) untuk berperan dalam sistem perekonomian Indonesia. Tetapi tetap perlu ada mekanisme yang dapat mengendalikan dan mengatasi ekseseks yang bersumber dari praktek-praktek oligopolistik dan monopolistik yang mungkin timbul.

Namun ada kecenderungan bahwa peranan negara dalam perekonomian semakin bertambah besar dari tahun ke tahun. Peningkatan peranan negara memang tidak dengan sendirinya menimbulkan akibat negatif bagi perekonomian. Namun, bahaya itu akan timbul bila peningkatan peranan tersebut menjurus ke arah *etatisme*.

b. Konsistensi Kebijakan Pengembangan BUMN Terhadap Fungsi Sosial BUMN

Sistem perekonomian haruslah dapat melayani manusia, bukan sebaliknya, hal ini telah dijelaskan dalam Pasal 33 UUD 1945. Eksistensi BUMN yang oleh Pasal 33 UUD 1945 diberi wewenang mengenai *public utilities* juga tidak dapat dilepaskan dari kerangka tujuan dari sistem tersebut yaitu melayani masyarakat. Wewenang tersebut menyebabkan posisi BUMN menjadi vital dalam keseluruhan sistem, dengan kemungkinan-kemungkinan baik atau buruk pemerintah dalam menangani dunia usaha dalam tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kekuasaan pemerintah tersebut di atas menyentuh aspek politik di samping sosial-ekonomi, maka BUMN juga mengandung kemungkinan-kemungkinan untuk resiko-resiko yang lebih besar, karena kecenderungan-kecenderungan yang melekat dalam setiap kekuasaan adalah menyalahi kekuasaan yang diberikan. Oleh karena itu perlu ada kontrol pemerintah sendiri di samping kontrol sosial.

Tidak ada pemerintah yang tidak mengarahkan proses pembangunan di negaranya untuk kemakmuran rakyatnya, yang menjadi permasalahan adalah bagaimana pemerintah negara itu melaksanakan secara empiris tujuan itu.

Pergeseran fungsionalisasi BUMN dalam hal ini fenomena privatisasi BUMN menimbulkan perdebatan. Perdebatan tersebut mengenai peranan BUMN sebagai pemegang fungsi sosialnya. Privatisasi menimbulkan pergeseran struktur kepemilikan modal dari negara menjadi swasta. Motivasi swasta membeli saham BUMN adalah mencari keuntungan, oleh sebab itu swasta baru akan membeli saham jika memang saham BUMN tersebut sehat. Kepentingan mencari keuntungan terkadang berlawanan dengan kepentingan untuk melayani masyarakat (fungsi sosial). Jika kepentingan tersebut tidak seimbang dan lebih mementingkan keuntungan semata, maka yang rugi adalah masyarakat.

Privatisasi BUMN dapat mengarah kepada kepemilikan saham oleh swasta asing dan mereka mendominasi kepemilikan. Jika demikian kenyataannya maka yang akan terjadi adalah pengambilan keputusan mengenai harga atau yang bersifat managerial untuk mementingkan swasta asing tersebut, dalam arti tidak melihat kepentingan masyarakat banyak.

Umumnya BUMN menguasai pasar yang bersifat monopoli atau oligopoli. Dengan privatisasi berarti terjadi pengalihan saham dari pemerintah ke swasta, maka sektor swasta memegang kendali dalam pasar, namun masih dalam bentuk monopoli atau oligopoli. Penataan

BUMN dengan cara swasta biasanya akan menyingkirkan unit usaha yang tidak menguntungkan sekalipun berfungsi sosial. Oleh karena itu perlu dipikirkan bahwa privatisasi bukan hanya untuk mengalihkan kepemilikan saham perusahaan dari pemerintah ke swasta atau masyarakat, tetapi lebih luas dari itu. Privatisasi juga berarti memberi kesempatan swasta untuk terlibat dalam bisnis yang selama ini dijalankan oleh pemerintah. BUMN dan swasta dapat saling bersaing dengan meninggalkan praktek-praktek monopoli dan oligopoli serta tidak lagi mengandalkan fasilitas pemerintah.

Perlu dipertimbangkan bahwa untuk privatisasi BUMN, Indonesia tidak dapat mengikuti contoh kasus di negara-negara maju, seperti Inggris. Inggris tidak membedakan antara swasta asing dan swasta nasional. Inggris justru menarik swasta asing masuk dan memperbolehkan pihak asing mendominir BUMN-nya. Pemerintah perlu melakukan langkah-langkah privatisasi dengan hati-hati, sebab langkah yang salah akan mempengaruhi kepentingan orang banyak.

### 3. Analisis Yuridis

Pergeseran fungsionalisasi BUMN pada saat ini ditunjukkan dengan banyaknya restrukturisasi dan privatisasi BUMN. Restrukturisasi dan privatisasi BUMN bertujuan un-

tuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas BUMN. Namun sampai saat ini secara teoritis dan empiris belum dapat dibuktikan apakah restrukturisasi dan privatisasi BUMN dapat meningkatkan efisiensi dan produktivitas BUMN serta tetap konsisten pada ide awal pembentukan BUMN.

Krisis ekonomi yang sekarang dirasakan bangsa Indonesia paling parah selama lebih dari tiga dasawarsa terakhir ini, telah membuat pemerintah tidak dapat mendanai kegiatan pemerintah, oleh karena itu diharapkan melalui penjualan saham BUMN, pemerintah masih dapat mendanai anggaran pemerintah.

Penjualan aset pemerintah seperti BUMN dinilai sebagai jalan yang terbaik dilihat dari sisi perusahaan itu sendiri maupun dari sisi pemerintah. Dari sisi perusahaan, keterlibatan pihak swasta dalam perusahaan akan merubah fungsi utama BUMN itu sendiri dari fungsi sosial ke fungsi mencari keuntungan atau berorientasi pada keuntungan. Dari sisi pemerintah, selain mendapatkan dana dari hasil penjualan saham, pemerintah mendapat beban yang lebih ringan dari BUMN yang umumnya sedang merugi.

Dalam hal kinerja, BUMN diupayakan tidak berbeda dengan perusahaan swasta yang harus efisien, kompetitif dan mencari laba sebesar-besarnya. BUMN yang bekerja di bidang *public utilities* juga harus tetap efisien dan kompetitif agar masyarakat mendapatkan pelayanan yang semaksimal mungkin dengan *cost* yang minimal.

UPI-PUSTAKA-UNDIP



Dalam kondisi krisis seperti saat ini, pemerintah telah sepakat untuk tetap pada agenda swastanisasi perusahaan negara. Pengalaman tahun 1996 lalu, pemerintah telah membentuk Tim Privatisasi BUMN, dan rencana *Holding company* BUMN yang telah diawali dengan langkah pengalihan BUMN dari instansi departemen teknis ke kantor Menteri Pendayagunaan BUMN. Dalam privatisasi ini ditargetkan selesai selama tahun anggaran 1998/1999.

Rencana *holding company* bertujuan perampingan jumlah BUMN secara efisiensi. Holding company adalah suatu perusahaan yang kegiatan utamanya adalah melaksanakan investasi pada anak-anak perusahaan dan selanjutnya melakukan pengawasan atas kegiatan manajemen anak-anak perusahaan. Holding company yang dimaksud bukan bertujuan untuk membentuk perusahaan induk, melainkan bagaimana pelaksanaan pengelolaan dan penyesuaian sistem holding. Maksudnya adalah semua BUMN akan berada pada naungan dan dikoordinasi langsung pada satu badan, untuk mempermudah pengawasan pengelolaannya.

Kebijakan pemerintah dalam restrukturisasi, privatisasi maupun holding company BUMN, tentu harus didasarkan pada landasan hukum yang jelas, apalagi BUMN menyangkut kepentingan orang banyak dan milik masyarakat Indonesia. Mekanismenya harus diatur melalui peraturan-peraturan yang jelas dan institusi kenegaraan yang berlaku.

#### 4. Analisis Ekonomi

Jika dicermati, privatisasi BUMN akan menjadi prospek yang berpeluang bagi pemerintah Indonesia. Dalam Kabinet Reformasi Pembangunan, BUMN akan dijadikan konglomerasi-konglomerasi baru yang kuat. Pada tahun 1998 ini saja telah diumumkan 12 BUMN yang akan diprivatisasikan, sebagai sebagian butir kesepakatan dengan IMF. Di bawah pengelolaan Menteri Negara Pendayagunaan BUMN, 159 BUMN memiliki kurang lebih 461,6 triliun aset negara yang meliputi usaha perdagangan sampai industri vital. Begitu strategisnya sehingga IMF dalam perundingannya memasuki program kementrian ini dalam matriks pengawasannya. Salah satu tugas yang dibebankan IMF adalah privatisasi BUMN yang seharusnya selesai pada bulan Juni 1998.

Sistem perekonomian Indonesia secara teoritis adalah sistem perekonomian campuran, namun komitmen pemerintah untuk melakukan privatisasi merupakan konsekuensi dari diikutinya pemikiran neoklasik. Dalam pemikiran neoklasik, memburuknya perekonomian merupakan konsekuensi dari kesalahan keterlibatan pemerintah di bidang ekonomi daripada kesalahan pasar. Ketika Indonesia sedang dilanda krisis ekonomi dan moneter yang kronis, langkah penting yang diajukan untuk menyembuhkan krisis ini adalah memberi kebebasan seluas-luasnya kepada mekanisme pasar. Caranya, di samping mengurangi keterlibatan negara yang

berlebihan di dalam pembuatan kebijakan-kebijakan ekonomi juga mengurangi keterlibatan negara di dalam kepemilikan dan pengelolaan kegiatan-kegiatan ekonomi seperti di dalam perusahaan-perusahaan negara.

Program privatisasi besar-besaran telah terjadi pada tahun 1980-an, ketika dunia dilanda krisis ekonomi. Pemerintah Inggris yang sebelumnya termasuk banyak memiliki BUMN berangsur-angsur memprivatisasikan perusahaan-perusahaan negara itu, termasuk perusahaan negara yang dianggap vital seperti Telkom. Kondisi beberapa BUMN sebelum dilakukan privatisasi sangatlah parah dan nyaris gulung tikar, kemudian dengan privatisasi ini BUMN telah berubah menjadi BUMN yang tangguh. Walaupun program swastanisasi ini mendapat tantangan di Parlemen, kenyataannya hasil dari program ini dapat membantu Inggris yang pada saat itu dalam kesulitan ekonomi, dan juga memperbaiki kinerja BUMN Inggris. Sebagai contoh perusahaan British Airways yang sempat merugi selama beberapa tahun, berkat privatisasi perusahaan tersebut mendapat keuntungan di atas 600 juta poundsterling. Selanjutnya langkah yang dilakukan Inggris ini diikuti oleh negara-negara lain di dunia.

Kondisi di Indonesia saat ini tidak banyak berbeda dengan gambaran keadaan di luar negeri. Swastanisasi dan deregulasi masih merupakan topik yang terus menjadi ba-

han perbincangan sekalipun pemerintah telah membentuk sebuah tim khusus untuk mengkajinya beberapa waktu yang lalu.

Besarnya ketergantungan perekonomian nasional kepada sektor pemerintah ini yang akan banyak menimbulkan masalah jika penerimaan pemerintah mengalami distorsi seperti yang dialami Indonesia akhir-akhir ini. Adanya begitu banyak BUMN sebenarnya merupakan beban tersendiri bagi pemerintah. Jika beban ini menjadi berlebihan, hingga menembus bidang-bidang yang tidak perlu ditangani langsung oleh pemerintah, maka sedikitnya ada tiga masalah yang akan langsung dihadapi, yaitu:

1. Pemerintah tidak dapat lagi menutupi belanja BUMN karena berbagai kendala yang dipunyai, sebagaimana yang kita ketahui bahwa BUMN sebagai aset negara atau bisa merupakan sumber penerimaan negara dan sebaliknya pula sebagai unsur biaya.
2. Birokrasi akan menyulitkan gerakan BUMN yang semestinya bisa lebih dinamis dan kreatif untuk mencapai efisiensi yang tinggi.
3. Akan timbul kesan bahwa pemerintah telah melakukan intervensi yang terlampau besar terhadap jalannya roda perekonomian nasional sehingga begitu banyak sektor yang ditangani sekaligus (*etatisme*). Padahal *etatisme* adalah salah satu dari tiga aspek yang tidak

dikehendaki GBHN. Oleh karena itu privatisasi sebagai bagian dari kebijaksanaan deregulasi yang telah diambil, selain bertujuan meningkatkan efisiensi nasional, sebenarnya bisa menjangkau dua sasaran yaitu dari segi APBN dan segi GBHN.

Usaha-usaha untuk melengkapi kebijaksanaan deregulasi dengan privatisasi akan lebih berarti jika Undang-Undang Antimonopoli dapat terealisasi. Karena dengan demikian, ketiga instrumen kebijaksanaan pemerintah tersebut (deregulasi, privatisasi, dan antimonopoli) secara simultan akan merupakan implementasi dan konsisten dari GBHN.

### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dari penelitian yang telah dilakukan, maka dapat disajikan data hasil penelitian dan pembahasan sebagai berikut:

##### A. Hasil Penelitian

1. Konsekuensi yuridis dari restrukturisasi perusahaan negara yang berwujud perubahan status hukum perusahaan, dalam hubungannya dengan pergeseran fungsionalisasi BUMN

Bentuk perusahaan yang disebut perusahaan negara, tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang Indonesia (KUHD), melainkan diatur dalam berbagai peraturan khusus. Berdasarkan dasar hukum bagi berlakunya perusahaan negara di Indonesia, dapat disajikan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 1.**  
**Peraturan-Peraturan Mengenai Bentuk Perusahaan Negara**

Tahun	Produk Perundang-Undangan	Bentuk Perusahaan Negara
Sebelum tahun 1960	1. Undang-Undang Perusahaan Indonesia/Indonesische Bedrijven Wet (IBW)	Perusahaan-perusahaan IBW
	2. Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia/Indonesische Comptabiliteits Wet (ICW)	Perusahaan-perusahaan ICW
	3. Perusahaan-perusahaan berdasarkan undang-undang tertentu	Perusahaan yang didirikan oleh Bank Industri Negara (BIN) dan Perusahaan-perusahaan Asing yang dinasionalisasikan

Tahun	Produk Perundang-Undangan	Bentuk Perusahaan Negara
Sesudah Tahun 1960	4. Perusahaan Negara yang berada di lapangan hukum dagang (Pasal 36-56 KUHD)	Perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang sahamnya dimiliki oleh pemerintah.
	5. Keputusan Menteri	Yayasan dengan modal pemerintah yang dibentuk dengan Keputusan Menteri yang bersangkutan.
	1. Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 19 tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara (Perpu No. 19/1960), yang kemudian dijadikan UU No. 19 Prp. tahun 1960. Dengan Peraturan Pelaksana PP No. 26 tahun 1964 Tentang Kekayaan dan Modal Perusahaan Negara.	Semua Perusahaan Negara dalam bentuk apapun yang seluruh modalnya merupakan kekayaan Negara RI
1967	2. Instruksi Presiden No. 17 tahun 1967 Tentang Pengawasan dan Penyederhanaan Perusahaan Negara ke dalam tiga bentuk usaha negara Ditindaklanjuti dengan:	Perjan, Perum & Persero
1969	Perpu No. 1/1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara yang kemudian menjadi UU No. 9 tahun 1969.	

Sumber: Data Sekunder

Sebelum tahun 1960, perusahaan-perusahaan negara ada yang berbentuk perseroan terbatas, yayasan, dan sebagainya, yang semuanya didirikan berdasarkan hukum perdata dan ada yang berbentuk badan hukum berdasarkan Undang-Undang. Beberapa waktu setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kembali kepada UUD 1945, pemerintah pada waktu itu mengeluarkan kebijakan di bidang ekonomi untuk menyesuaikan organisasi alat-alat

produksi dan distribusi kepada penyelenggaraan Pasal 33 UUD 1945. Dan dalam rangka penyelenggaraan ekonomi dipimpin pemerintah perlu mengadakan keseragaman dalam bentuk perusahaan-perusahaan negara. Sehingga keluarlah peraturan pokok bagi perusahaan-perusahaan negara yang berbentuk Perpu No. 19/1960, yang diundangkan dalam Lembaga Negara No. 59 Tahun 1960.

Perusahaan Negara dibutuhkan untuk menaikkan kesejahteraan rakyat secara umum, sehingga perlu disinkronisasikan dengan segala kegiatan ekonomi. Dalam usaha mengadakan sinkronisasi tersebut, pemerintah merasa perlu meninjau dan menelaah kembali status dan organisasi dari perusahaan negara, baik yang berbentuk badan-badan berdasarkan hukum perdata maupun yang berbentuk badan hukum berdasarkan hukum publik (antara lain juga berdasarkan Undang-Undang Perusahaan Indonesia/IBW. (Staatsblad 1927-419). Sedangkan Perusahaan-perusahaan ICW (Staatsblad 1925-448) melihat sifat dan tujuannya tetap diurus melalui dan berdasarkan budget negara. Dengan diadakannya sinkronisasi dari segala kegiatan tersebut, maka dapat diusahakan adanya jaminan untuk dapat meletakkan dasar-dasar bagi sistem ekonomi terpimpin (pada waktu itu).

Perusahaan Negara menurut Perpu No. 19/1960 adalah semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan RI kecuali jika ditentukan lain oleh atau berdasarkan undang-undang. Dengan adanya keten-



tuan-ketentuan tersebut di atas, maka semua perusahaan yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan negara, baik yang terjadi karena pemisahan dari kekayaan negara maupun yang terjadi karena nasionalisasi berdasarkan UU No. 86 tahun 1956 (LN. 1958-162) adalah perusahaan negara. Sedangkan perusahaan-perusahaan campuran, dimana pemerintah hanya turut serta untuk sebahagian saja dalam modalnya, bukan perusahaan negara. Terhadap perusahaan yang telah ditunjuk sebagai perusahaan IBW dan kemudian diatur kembali berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, maka IBW tidak berlaku lagi.

Di dalam pelaksanaan Perpu No. 19/1960 secara formal telah terpenuhi, namun secara material usaha untuk menyera-gamkan baik mengenai cara mengurus dan menguasai maupun mengenai bentuk hukum dari usaha-usaha negara tersebut, masih terdapat banyak kesulitan. Dalam kenyataannya terdapat usaha negara dalam bentuk perusahaan negara menurut Perpu No. 19/1960 secara ekonomis tidak efisien. Dalam hal ini diperlukan langkah-langkah persiapan yang diperlukan ke arah penggolongan perusahaan-perusahaan negara ke dalam tiga bentuk, yang mana kebijakan ini diawali dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 17 tahun 1967, yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan diundangkannya Undang-Undang No. 9 tahun 1969.

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 9 tahun 1969, maka yang dimaksud dengan perusahaan negara ialah:

- a. Semua perusahaan yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan IBW (Stbl. 1927:419): perusahaan ini dinamakan Perusahaan Jawatan disingkat Perjan.
- b. Semua perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas yang diatur menurut hukum KUHD (Stbl. 1847:23) baik yang saham-sahamnya untuk seluruhnya maupun untuk sebagiannya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan: perusahaan ini dinamakan Perusahaan Persero disingkat Persero.
- c. Semua perusahaan yang modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan dan yang tidak dibagi atas saham-saham yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-Undang No. 19 Prp. tahun 1960; perusahaan negara ini dinamakan Perusahaan Umum disingkat Perum.

Dengan demikian, maka usaha-usaha negara diluar ketiga bentuk ini (perjan, persero dan perum) bukan perusahaan negara. Usaha-usaha negara semula didirikan berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-Undang No. 19 Prp. tahun 1960 dan yang akan dialihkan bentuknya ke dalam bentuk perjanjian atau perse-ro, pelaksanaannya akan dilakukan dengan peraturan pemerintah.

Selanjutnya, di dalam perkembangan perusahaan negara, secara kualitas dan kuantitas, mengalami banyak penyempurnaan yang dapat disajikan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 2.  
 Penyempurnaan Kebijakan Pemerintah Mengenai  
 Bentuk-Bentuk Perusahaan Negara

Tahun	Produk Perundang-Undangan	Keterangan
1969	Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 1969 Tentang Perusahaan Perseroan (Persero), selanjutnya diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1972.	Peraturan ini mengatur lebih lanjut tentang Persero yang ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 UU No. 9/1969.
1973	Instruksi Presiden No. 11 Tahun 1973	Peraturan ini mengatur pedoman hubungan dan tatakerja Menteri-menteri bidang teknis dan Menteri Keuangan yang mewakili negara selaku pemegang saham Persero.
1983	Peraturan Pemerintah No. 3 tahun 1983 Tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perjan, Perum dan Persero	Peraturan ini dimaksudkan untuk meningkatkan, menertibkan dan menyeragamkan pembinaan dan pengawasan perusahaan-perusahaan negara agar dapat melaksanakan tugas sesuai dengan tujuan pendiriannya.
1989	Instruksi Presiden No. 5 tahun 1988	Peraturan ini mengatur tentang penyehatan dan pengelolaan BUMN. Dalam peraturan ini pengertian mengenai BUMN diatur tersendiri.
1990	Peraturan Pemerintah No. 55 tahun 1990 Tentang Persero yang Menjual Sahamnya Kepada Masyarakat Melalui Pasar Modal, selanjutnya diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 59 tahun 1996.	
1998	Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 1998 Tentang Persero	Dengan berlakunya Peraturan ini, maka Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 1969, yang selanjutnya diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1972, Ketentuan tentang Persero dalam Peraturan Pemerintah No. 55 tahun 1990 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

Tahun	Produk Perundang-Undangan	Keterangan
1998	Peraturan Pemerintah No. 13 tahun 1998 Tentang Perum.	Dengan berlakunya Peraturan ini maka Peraturan Pemerintah No. 3 tahun 1983 dicabut dan tidak berlaku lagi.
1998	Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 1998 Tentang Pengalihan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Selaku Pemegang Saham/RUPS pada Persero kepada Menteri Negara Pdayagunaan BUMN	
1998	Instruksi Presiden No. 15 tahun 1998	Peraturan ini mengatur tentang pengalihan pembinaan terhadap Persero dan PT yang sebagian sahamnya dimiliki Negara Republik Indonesia kepada Menteri Negara Pdayagunaan BUMN.

Sumber: Data Sekunder

Tabel 2. di atas menunjukkan bahwa penyempurnaan kebijakan pemerintah mengenai perusahaan negara berhubungan dengan keinginan pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing perusahaan negara. Langkah-langkah yang diambil pemerintah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan daya saing perusahaan negara lebih ditekankan pada mekanisme kerja organ Persero. Dengan Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 1998 lebih ditegaskan bahwa mekanisme kerja orga Persero disesuaikan dengan prinsip Perseroan Terbatas (PT) sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1995 Tentang Perserioan Terbatas.

Selain mengenai Persero, yang perlu digarisbawahi berdasarkan Tabel 2 tersebut di atas adalah Perum. Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998,

manajemen Perum kini lebih luas otonominya. Perum memiliki landasan yang kuat untuk menerbitkan obligasi dalam rangka pengedaran dana masyarakat. Dalam hal ini, Perum diberikan peluang luas untuk mengembangkan usahanya untuk menjadi badan usaha yang maju dan mandiri yang kelak dapat memberikan kontribusi yang lebih besar bagi perekonomian negara.

Berdasarkan hasil penelitian, tidak terdapat peraturan pemerintah yang secara tegas mengatur mengenai penyempurnaan Perjan. Bentuk perusahaan negara ini tampaknya tidak menjadi prioritas pemerintah untuk dikembangkan atau dibuat lebih baik kondisinya, justru dengan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998 Perjan telah dicabut dan tidak berlaku lagi. Sebagai perbandingan dengan status badan usaha milik negara yang lain, disajikan dalam Tabel sebagai berikut:

**Tabel 3.**  
**Status Kepemilikan Perusahaan Negara**  
**Dari Tahun 1978 - 1998**

No	STATUS	1978	1983	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	Persero	118	151	155	137	134	138	152	161	158	159	159	146	153	158
	- Tunggal	100	123	122	120	115	119	134	143	140	142	142	129	138	117
	- Patungan	18	28	33	17	19	19	18	18	18	17	17	17	15	35
2	Perum	22	27	33	32	32	34	24	20	20	19	17	17	9	6
3	Perjan	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	PA	47	21	8	7	6	1	1	1	1	0	0	0	0	0
5	PT Lsm	14	12	7	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	0
6	Special Status	9	9	9	8	8	8	8	1	1	1	1	1	1	0
Total		212	222	214	189	184	186	186	184	181	89	178	165	164	159

Sumber: Departemen Keuangan RI

Keterangan:

\* Di dalam status Persero:

Tunggal : 117

Patungan: 35

Terbuka : 6

Tabel 3 menunjukkan bahwa ada kecenderungan dari kebijakan pemerintah untuk mengubah status badan usaha milik negara menjadi Persero dan Perum. Dan sejak tahun 1990, Perjan ditiadakan. Jika kita menganalisis berdasarkan sifat usaha BUMN maka berubahnya status tersebut di atas memiliki tujuan tertentu, yaitu orientasi pada keuntungan. Memupuk keuntungan adalah sifat usaha Persero dan Perum (walaupun Perum masih berusaha di bidang penyediaan pelayanan bagi kemanfaatan umum di samping mendapat keuntungan). Sedangkan Perjan berusaha di bidang penyediaan jasa-jasa bagi masyarakat termasuk pelayanan kepada masyarakat.

Sampai dengan tahun 1996, dominasi bentuk Persero (Per-sero Tunggal dan Persero Patungan masih lebih diminati daripada bentuk Perum dan Perjan. Bentuk badan usaha patungan menjadi satu alternatif sejak dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 5 tahun 1988, dimana dijelaskan di dalamnya bahwa yang termasuk pengertian BUMN adalah: badan usaha di luar Bank Indonesia yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah RI, badan usaha yang 51% atau lebih sahamnya dimiliki oleh Pemerintah RI, badan usaha patungan yang seluruh sahamnya merupakan patungan antara pemerintah RI dengan Pemerintah Daerah atau BUMN/Lembaga Pemerintah lainnya tanpa memperhatikan komposisi pemilikan sahamnya. Status kepemilikan perusahaan negara pada tahun 1998 dapat ditunjukkan dengan tabel sebagai berikut.

Tabel. 4  
Status Kepemilikan Perusahaan Negara  
Pada Tahun 1998

No.	Departemen	Persero Tunggal	Persero Patungan	Terbuka
1.	Bapedal	0	1	0
2.	Perindustrian dan Perdagangan	18	17	1
3.	Pertanian	6	0	0
4.	Keuangan	16	13	1
5.	Perhubungan	15	1	2
6.	Pekerjaan Umum	16	0	0
7.	Pertambangan dan Energi	4	2	2
8.	Pariwisata, Seni dan Budaya	4	0	0
9.	Kehutanan dan Perkebunan	19	1	0
10.	Pertahanan Keamanan	2	0	0
11.	Kesehatan	4	0	0
12.	Penerangan	1	0	0
13.	Tenaga Kerja	1	0	0
14.	Pendidikan dan Kebudayaan	1	0	0
15.	BPIS	10	0	0
16.	Batan (Direktorat Jenderal)	1	0	0
		117	35	6

Sumber: Departemen Keuangan RI

Sampai bulan Mei 1998 ada 164 BUMN di Indonesia, baik yang ada di bawah departemen maupun non departemen. Yang terbanyak ada di bawah naungan Deperindag yaitu 36, Keuangan 30, dan Pekerjaan Umum 16. Total Persero Tunggal 117, Patungan 35 dan Perum berjumlah 6. Untuk PP Berdikari masih berstatus PT Lama dan Pertamina masih mendapat status khusus.

Tabel. 5

## Konsekuensi Yuridis Perubahan Status Perusahaan Negara

Bentuk Perusahaan	Konsekuensi Yuridis
Dari Perjan ke Perum	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dasar Hukum: peraturan pemerintah yang menetapkan pendirian Perum dan menetapkan Anggaran Dasar Perum.</li> <li>2. Mekanisme kerja disesuaikan dengan karakter Perum.</li> <li>3. Selanjutnya berlaku Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998 Tentang Perum.</li> <li>4. Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1983 Tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perjan, Perum dan Persero dicabut dan tidak berlaku lagi.</li> </ol>
Dari Perum ke Persero	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dasar Hukum: peraturan pemerintah yang menetapkan pendirian Persero dan menetapkan Anggaran Dasar Persero.</li> <li>2. Mekanisme kerja disesuaikan dengan karakter Persero dan berlaku prinsip-prinsip Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 Tentang PT.</li> <li>3. Selanjutnya berlaku Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 Tentang Persero.</li> <li>4. Pengalihan bentuk badan usaha menjadi Persero berlaku pasal 36 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998, dimana pengalihan bentuk tersebut harus memenuhi persyaratan-persyaratan yang tercantum pada pasal 36 ayat (2)</li> <li>5. Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1969 Tentang Persero, ketentuan tentang Persero dalam Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 1990 Tentang Persero Yang Menjual Sahamnya Kepada Masyarakat Melalui Pasar Modal.</li> </ol>

Sumber: Data Sekunder

Hal-hal penting berkaitan dengan mekanisme kerja Perum yang berhubungan dengan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998 adalah bahwa Perum diberi otonomi untuk menerbitkan obligasi yang mana rencana penerbitannya wajib memberitahukan kepada para kreditor. Dalam hal penggunaan laba, setiap tahun buku Perum wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih untuk cadangan tujuan, penyusutan dan pengurangan



yang wajar lainnya, sedangkan sisa penyisihan laba sebesar 45% digunakan sebagai cadangan umum, sosial dan pendidikan. Seluruh laba bersih Perum setiap tahunnya setelah dikurangi penyisihan disetorkan sebagai Dana Pembangunan Semesta yang menjadi hak negara.

Seluruh modal Perum dimiliki negara berupa kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham. Menteri Keuangan tidak bertanggung jawab atas segala perbuatan akibat perbuatan hukum yang dibuat Perum dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perum melebihi nilai kekayaan negara yang telah dipisahkan ke dalam Perum. Terkecuali jika Menteri Keuangan baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad baik memanfaatkan Perum semata-mata untuk kepentingan pribadi.

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 disusun sepenuhnya berdasarkan ketentuan yang berlaku bagi PT sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995, hanya saja PP ini memberi pengaturan-pengaturan khusus yang berkaitan dengan karakter Persero sebagai PT yang sahamnya sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh negara. Mengenai organ Persero tidak terdapat perbedaan yaitu Rapat Umum Pemegang Saham, Komisaris dan Direksi. Menteri Keuangan berkedudukan sebagai Rapat Umum Pemegang Saham bila seluruh saham Persero dinilai oleh negara, dan sebagai pemegang saham bila hanya sebagian saham Persero yang dimiliki negara. Menteri Teknis hanya berwenang menentukan kebijakan pengaturan usaha dan produk yang dihasilkan baik barang atau jasa, sedangkan fungsi pembinaan BUMN dilakukan oleh Menteri Keuangan.

## 2. Konsistensi kebijakan pemerintah dalam melakukan restrukturisasi perusahaan terhadap landasan konstitusional BUMN

Untuk menganalisis apakah kebijakan pemerintah mengenai perusahaan negara konsisten dengan landasan konstitusional BUMN, akan ditelaah perundang-undangan yang berhubungan dengan bentuk badan usaha negara, karena sifat usaha yang tercermin dari bentuk badan usaha akan menunjukkan bagaimana maksud dan tujuan badan usaha negara tersebut.

Di dalam konsideran setiap peraturan pemerintah yang mengatur tentang perusahaan negara seperti: Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Perseroan (Perero) dan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (Perum), selalu mengacu pada Undang-Undang No. 9 Tahun 1969 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara menjadi Undang-Undang. Sehingga dalam menelaah setiap pasal di dalam tabel-tabel di bawah ini, selalu bertitik tolak pada ide-ide awal yang tersurat dan tersirat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 dan Undang-Undang No. 9 Tahun 1969 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara menjadi Undang-Undang.

Landasan konstitusional BUMN adalah pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 mengisyaratkan bahwa cabang-cabang yang dianggap penting

untuk kesejahteraan rakyat harus dikuasai dan dikelola oleh negara. Implikasinya adalah dibentuknya perusahaan-perusahaan negara yang selanjutnya perusahaan-perusahaan negara tersebut digolongkan ke dalam tiga bentuk usaha negara dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 1969. Untuk meningkatkan pembinaan dan pengawasan terhadap ketiga bentuk perusahaan negara tersebut dalam rangka mencapai maksud dan tujuannya, pemerintah RI memandang perlu untuk mengatur tata cara pembinaan dan pengawasannya, yang selanjutnya dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 3 tahun 1983.

Ketiga bentuk usaha negara tersebut (Perjan, Perum, Persero) memiliki fungsi yang berbeda satu sama lain. Fungsi dari masing-masing badan usaha tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Perjan berfungsi sebagai penyedia jasa-jasa bagi masyarakat termasuk pelayanan kepada masyarakat;
- b) Perum berfungsi sebagai penyedia pelayanan bagi kemanfaatan umum disamping mendapat keuntungan;
- c) Persero berfungsi memupuk keuntungan dan berusaha di bidang-bidang yang dapat mendorong perkembangan sektor swasta dan atau koperasi, di luar bidang usaha Perjan dan Perum.

Masing-masing fungsi dari ketiga bentuk usaha negara diupayakan agar dapat dilaksanakan dengan baik dan dapat berhasil mencapai maksud dan tujuannya. Adapun maksud dan

tujuan dari pembentukan perusahaan negara adalah sebagai berikut:

- a) Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian negara pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
- b) Mengadakan pemupukan keuntungan dan pendapatan
- c) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang dan jasa yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
- d) Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
- e) Menyelenggarakan kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi dengan antara lain menyediakan kebutuhan masyarakat, baik dalam bentuk barang maupun dalam bentuk jasa dengan memberikan pelayanan yang bermutu dan memadai.
- f) Turut aktif memberikan bimbingan kegiatan kepada sektor swasta, khususnya pengusaha golongan ekonomi lemah dan sektor koperasi.
- g) Turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Dalam perkembangannya, Perjan, Perum dan Persero lebih disempurnakan, hal ini ditunjukkan dengan diundangkannya seperangkat aturan-aturan hukum (lihat tabel 2). Peraturan-peraturan tersebut dianalisis untuk menggambarkan konsisten-

si BUMN dengan landasan konstitusional BUMN. Untuk melihat hal tersebut, ditelaah dengan menguraikan peraturan-peraturan yang melandasi Perjan, Perum, dan Persero, sebagai berikut:

### Perbandingan Bentuk Perjan, Perum dan Persero Menurut Undang-Undang No. 9 Tahun 1969

Unsur Pembanding	Perjan	Perum	Persero
Makna Usaha	pengabdian dan pelayanan kepada masyarakat ( <i>public service</i> )	pelayanan dan profit seimbang ( <i>public utility</i> )	memupuk keuntungan ( <i>profit strategy</i> )
Status Hukum	bukan badan hukum	badan hukum berdasarkan UU No. 19 Prp tahun 1960 dan PP/pen - dirian	badan hukum perdata yang berbentuk perseroan terbatas (PT)
Hubungan organisasi dengan pemerintah	bagian dari departemen, direktorat jenderal (tidak otonom)	berdiri sendiri sebagai suatu kesatuan organisasi yang terpisah (otonom)	berdiri sendiri sebagai suatu kesatuan organisasi yang terpisah (otonom)
Hubungan hukum Pemilikan/pengusahaan oleh pemerintah	Publik Sepenuhnya/langsung	Perdata sepenuhnya/tidak langsung melalui penanaman kekayaan negara yang dipisahkan	Perdata dapat sepenuhnya/sebagian melalui kepemilikan saham
Pengurusan oleh pemerintah	pimpinan adalah kepala jawatan yang diangkat oleh pemerintah	pimpinan adalah suatu direksi yang diangkat oleh pemerintah	pimpinan adalah suatu direksi yang diangkat oleh RUPS
Kekayaan/permodalan	dari pemerintah melalui anggaran belanja tahunan, memperoleh fasilitas negara	dari kekayaan negara yang dipisahkan. Modal tidak terbagi dalam saham	dari kekayaan negara yang dipisahkan. Modal untuk seluruh atau sebagian terbagi dalam saham-saham
Status kepegawaian	pegawai negeri	pegawai perusahaan negara berdasarkan undang-undang sendiri	pegawai perusahaan swasta
Ruang lingkup kegiatan usaha	umumnya public utility yang bersifat vital & strategis	umumnya usaha-usaha penting berupa public utility service	seperti pada perusahaan swasta biasa

Perbandingan perubahan-perubahan dan tambahan ketentuan-ketentuan tentang Perusahaan Jawatan

Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1983 Lama	Baru
<i>Pembinaan</i> dilakukan oleh Menteri yang dalam pelaksanaannya dibantu secara teknis operasional oleh Direktur Jenderal dan secara administratif oleh Sekretaris Jenderal sesuai dengan bidang tanggung jawabnya masing-masing	—
<i>Pengelolaan</i> dilakukan oleh Direktur Utama. Tanggung jawab administratif fungsional sebagai BUMN terhadap pemerintah (Menteri dan atau Menteri Keuangan) dilakukan oleh Direktur Utama (Kepala Perjan). Pertanggungjawaban ini dalam hubungannya dengan kedudukan Perjan sebagai aparatur perekonomian negara	—
<i>Pengawasan</i> dilakukan oleh menteri dan secara teknis dilakukan oleh Direktur Jenderal dan secara administratif di bidang keuangan dan personalia oleh Sekretaris Jenderal.	—
Inspektur Jenderal melaksanakan pengawasan yang meliputi pemeriksaan, pengujian dan penilaian serta pengurusan terhadap Perjan, hal ini berkaitan dengan kedudukan Perjan sebagai cabang dinas negara.	—
<i>Pelaporan</i> kepada menteri dengan tembusan kepada Direktur Jenderal, Sekretaris Jenderal dan Menteri Keuangan	—

*Keterangan:*

Pada tahun 1998 Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1983 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Perjan dianggap tidak menguntungkan, sehingga bentuk badan usaha ini ditiadakan sejak tahun 1990.

# Perbandingan perubahan-perubahan tambahan ketentuan-ketentuan tentang Perusahaan Umum (Perum)

Lama	Baru
<i>Perum</i> merupakan wadah bagi PN yang tidak digolongkan pada Perjan atau Persero dan tetap tunduk pada UU No. 19 Prp Tahun 1960 (UU No. 9 Tahun 1969)	<i>Perum</i> adalah BUMN sebagaimana diatur dalam UU No. 9 Tahun 1969 dimana seluruh modalnya dimiliki Negara berupa kekayaan Negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham (pasal 1 PP No. 13 Tahun 1998)
<i>Pendirian dan Anggaran Dasar</i> Perum didirikan dengan Peraturan Pemerintah (UU No. 9 Tahun 1969)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perum didirikan dengan Peraturan Pemerintah (pasal 7 PP No. 13 tahun 1998)</li> <li>- PP tersebut memuat penetapan pendirian Perum, penetapan pendirian Perum, penetapan besarnya kekayaan Negara yang dipisahkan untuk penyertaan ke dalam modal Perum, AD Perum dan penunjukan Menteri Keuangan selaku wakil pemerintah dan pendelegasian wewenang Menteri Keuangan kepada Menteri dalam pembinaan sehari-hari Perum (Pasal 8 PP No. 13 tahun 1998)</li> <li>- Penerbitan obligasi dalam rangka pengalangan dana masyarakat ditetapkan dengan PP.</li> </ul>
<i>Penggunaan Laba</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perum wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih untuk cadangan tujuan, penyusutan dan pengurangan yang wajar lainnya (Pasal 14 PP No. 13 tahun 1998)</li> <li>- 45% dari sisa penyihsian laba bersih dipakai untuk cadangan umum, sosial dan pendidikan, jasa produksi, sumbangan dana pensiun dan sokongan/sumbangan ganti rugi (pasal 14 PP No. 13 tahun 1998)</li> </ul>
<i>Direksi</i> - Kepengurusan Perum dilakukan oleh Direksi (pasal 14 PP No. 3 tahun 1983)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kepengurusan Perum dilakukan oleh Direksi (pasal 16 PP No. 13 tahun 1998)</li> </ul>

Lama	Baru
- Ketentuan tentang Direksi tidak dijelaskan terinci, dan tidak dijelaskan secara sistematis di dalam PP No. 3 tahun 1983	- Ketentuan keanggotaan Direksi, dijelaskan terinci pada pasal 16 16 sampai dengan pasal 33 PP No. 13 tahun 1998 - Dalam hal kepailitan terjadi-karena kesalahan Direksi dan kekayaan Perum tidak cukup untuk menutup kemungkinan akibat kepailitan tersebut, maka setiap anggota Direksi secara tanggung renteng bertanggung jawab atas kerugian itu. (pasal 25 PP No. 13 tahun 1998)
<i>Dewan Pengawas</i> Pada setiap Perum dibentuk Dewan Pengawas (pasal 24 PP No. 3 tahun 1983)	Pada setiap Perum dibentuk Dewan Pengawas (pasal 34 PP No. 13 tahun 1998)
<i>Satuan Pengawasan Intern</i> Pada setiap Perum dibentuk satuan Pengawasan Intern yang merupakan aparat pengawasan intern perusahaan (pasal 45 PP No. 3 tahun 1983)	Pada setiap Perum dibentuk satuan Pengawasan Intern yang merupakan aparat pengawasan intern perusahaan. (Pasal 46 PP No. 13 tahun 1998)

**Perbandingan perubahan-perubahan dan tambahan-tambahan ketentuan-ketentuan tentang Perusahaan Perseroan (Persero)**

Lama	Baru
<i>Persero</i> adalah BUMN dimana negara hanya dapat melakukan penyertaan modal dalam suatu perseroan terbatas, untuk seluruhnya atau sebagianya, apabila untuk itu telah disediakan, modal dari negara berdasarkan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (pasal 1 PP No. 12 tahun 1969)	<i>Persero</i> adalah BUMN yang dibentuk berdasarkan UU No. 9 tahun 1969 yang berbentuk perseroan terbatas sebagaimana dimaksud dalam UU No. 1 tahun 1995 yang seluruh atau paling sedikit 51% saham yang dikeluarkan-nya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung. (pasal 1 PP No. 12 tahun 1998) <i>Persero Terbuka</i> adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau persero yang melakukan penawaran umum, sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal



Lama	Baru
<i>Maksud dan Tujuan Pendirian Persero</i>	
Memupuk keuntungan (UU No. 9 tahun 1969)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menyediakan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat baik di pasar dalam/luar negeri</li> <li>- Memupuk keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan</li> <li>- dengan sifat usaha tertentu dapat melaksanakan penugasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi ke-manfaatan umum.</li> </ul> (Pasal 4 PP No. 12 tahun 1998)
<i>Organ Persero</i>	
Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi dan Komisaris. Dan dalam PP No. 3 Tahun 1983 dikenal adanya Menteri Teknis (PP No. 12 Tahun 1969)	Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi dan Komisaris. (PP No. 12 tahun 1998)
<i>Tingkat Kesehatan Persero</i>	
	Tingkat kesehatan Persero ditetapkan setiap tahun yang dibedakan atas sehat, kurang sehat dan tidak sehat, pembedaan ini dilakukan sesuai dengan kondisi keuangan dan sifat penugasan Persero. (pasal 16 PP No. 12 tahun 1998)
<i>Penatausahaan Penyertaan Modal Negara dalam Persero</i>	
Menteri Keuangan menyelenggarakan penatausahaan pemilikan atas setiap penyertaan modal negara. (pasal 11 PP No. 12 tahun 1969)	Menteri Keuangan menyelenggarakan penatausahaan setiap penyertaan modal saham perseroan terbatas. (pasal 34 PP No. 12 tahun 1998)
<i>Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Menjadi Persero</i>	
Perusahaan negara yang akan dialihkan bentuknya menjadi Persero harus memenuhi syarat-syarat:	Badan usaha yang bukan persero dapat dialihkan bentuknya menjadi Persero dan harus memenuhi persyaratan:
a. telah melakukan penyehatan sedemikian rupa sehingga perbandingan antara faktor-faktor produksi menunjukkan perbandingan yang rasional;	a. telah melakukan penyehatan baik di bidang keuangan maupun operasional sehingga mampu untuk berkembang secara mandiri;

1997-2001

Lama	Baru
b. telah menyusun neraca diperkirakan laba/rugi sampai dengan saat dijadikannya sebagai persero dengan ketentuan bahwa neraca penutupan/likuidasinya diperiksa oleh Direktorat Akuntan Negara dan disahkan oleh menteri yang bersangkutan; c. telah melunasi semua hutang-hutangnya kepada kas umum negara; d. ada harapan baik untuk mengembangkan usahanya tanpa rugi. (pasal 14 PP No. 12 tahun 1969)	b. telah menyusun neraca penutup dan neraca likuidasi yang diaudit oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan atau akuntan publik yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan; c. telah menyusun neraca pembukaan untuk disahkan oleh Menteri Keuangan. (pasal 36 PP No. 12 tahun 1969)

Berdasarkan hasil penelitian, perubahan-perubahan tambahan ketentuan tentang Perjan, Perum dan Persero didasarkan atas pemikiran bahwa:

- a. perkembangan ekonomi dan perdagangan dunia telah menimbulkan persaingan yang semakin tajam sehingga perlu mengambil berbagai langkah untuk meningkatkan efisiensi, daya saing dan pengembangan usaha;
- b. dalam rangka meningkatkan efisiensi, daya saing dan pengembangan badan usaha negara, maka perlu untuk menegaskan mekanisme kerja sesuai dengan prinsip-prinsip perusahaan.

3. Restrukturisasi dan privatisasi BUMN ditinjau dari aspek yuridis dan aspek ekonomi dalam upaya meningkatkan kinerja perusahaan, agar menjadi unit ekonomi yang efisien

Semakin besar perusahaan ternyata membuat semakin besar birokrasi dengan berbagai eksisnya, seperti kelambanan dalam proses pengambilan keputusan, hubungan kerja antar bagian yang tidak harmonis, fleksibilitas yang rendah, inefisiensi, produktivitas menurun, dan sebagainya. Perusahaan menjadi lamban dan tidak luwes dalam mengantisipasi berbagai perubahan pesat yang terjadi di lingkungan usahanya. Perusahaan semakin lamban dalam mengikuti tuntutan pasar dan mengantisipasi gerakan pesaing. Semua ini mempengaruhi keunggulan kompetitif dan pada akhirnya performa laba perusahaan. Pada akhirnya di dalam mempertahankan keunggulan kompetitif dan kinerja usahanya, problema internal ini harus diatasi lewat upaya restrukturisasi. Ini merupakan salah satu alasan pokok dilakukannya restrukturisasi perusahaan.

Di dorong oleh kesadaran untuk memperbaiki keunggulan kompetitif dan pada gilirannya kinerja perusahaan, perusahaan negara melakukan program restrukturisasi. Di dalam penelitian, program restrukturisasi BUMN yang tampak adalah perubahan status perusahaan, likuidasi dan merger, penambahan modal dan privatisasi. Selanjutnya ditampilkan dalam tabel sebagai berikut:

# Restrukturisasi Perusahaan Negara

Dari tahun 1989-April 1998

Tabel. 6  
Perubahan Status di Perusahaan Negara

No.	No. PP	TANGGAL	NAMA PERUSAHAAN	ZETERANGAN
BERUBAH STATUS				
1	PP No. 19\1990	10-04-1990	Perjan Pegadaian	Berubah Status dari Perjan ke Perua
2	PP No. 13\1990	12-05-1990	PN Perkebunan XIX	Berubah Status dari PN ke Persero
3	PP No. 19\1990	30-05-1990	Perua Aspek	Berubah Status dari Perua ke Persero
4	PP No. 39\1990	00-00-1990	Perua Perikanan Maluku Asbon	Berubah Status dari Perua ke Persero
5	PP No. 57\1990	30-10-1990	Perjan Kereta Api	Berubah Status dari Perjan ke Perua
6	PP No. 09\1991	07-02-1991	Perua Pengerukan	Berubah Status dari Perua ke Persero
7	PP No. 11\1991	11-02-1991	PN Blabak	Berubah Status dari PN ke Persero
8	PP No. 12\1991	11-02-1991	Perua Saran	Berubah Status dari Perua ke Persero
9	PP No. 17\1991	09-03-1991	Perua Bahana	Berubah Status dari Perua ke Persero
10	PP No. 25\1991	01-05-1991	Perua Telekomunikasi	Berubah Status dari Perua ke Persero
11	PP No. 29\1991	20-05-1991	PN Padalarang	Berubah Status dari PN ke Persero
12	PP No. 44\1991	01-08-1991	PN Percepatan Negara	Berubah Status dari PN ke Persero
13	PP No. 40\1991	23-08-1991	Perua Survey Udara	Berubah Status dari Perua ke Persero
14	PP No. 56\1991	17-10-1991	Perua Pelabahan I	Berubah Status dari Perua ke Persero
15	PP No. 57\1991	19-10-1991	Perua Pelabahan II	Berubah Status dari Perua ke Persero
16	PP No. 58\1991	19-10-1991	Perua Pelabahan II	Berubah Status dari Perua ke Persero
17	PP No. 59\1991	19-10-1991	Perua Pelabahan IV	Berubah Status dari Perua ke Persero
18	PP No. 60\1991	17-12-1991	Perua Asabri	Berubah Status dari Perua ke Persero
19	n. a	00-00-1992	PN Perikanan Sulawesi Utara Tengah	Berubah Status dan nama menjadi PT Parikasi
20	PP No. 05\1992	00-00-1992	Perua Angkasa Pura I	Berubah Status dari Perua ke Persero
21	PP No. 06\1992	18-02-1992	Perua Husada Bhakti	Berubah Status dan nama menjadi PT Askes
22	PP No. 14\1992	17-03-1992	Perua Angkasa Pura II	Berubah Status dari Perua ke Persero
23	PP No. 15\1992	17-03-1992	Perua ASBP	Berubah Status dari Perua ke Persero
24	PP No. 19\1992	29-04-1992	BNI '45	Berubah Status dari status khusus ke Persero
25	PP No. 20\1992	29-04-1992	Bank Dagang Negara	Berubah Status dari status khusus ke Persero
26	PP No. 21\1992	29-04-1992	Bank Rakyat Indonesia	Berubah Status dari status khusus ke Persero
27	PP No. 22\1992	29-04-1992	Bank Ekspor Impor Indonesia	Berubah Status dari status khusus ke Persero
28	PP No. 23\1992	29-04-1992	Bank Bumi Daya	Berubah Status dari status khusus ke Persero
29	PP No. 24\1992	29-04-1992	Bank Tabungan Negara	Berubah Status dari status khusus ke Persero
30	PP No. 25\1992	29-04-1992	Bank Pembangunan Indonesia	Berubah Status dari status khusus ke Persero
31	PP No. 25\1993	05-05-1993	PN Lokananta	Berubah Status dari PN ke Persero
32	PP No. 23\1994	16-06-1994	Perua Listrik Negara	Berubah Status dari Perua ke Persero dan na- ma menjadi PT. PLN
33	PP No. 37\1994	06-12-1994	Perua Gas Negara	Berubah Status dari Perua ke Persero
34	PP No. 05\1995	27-02-1995	Perua Pos dan Giro	Berubah Status dari Perua ke Persero dan na- ma menjadi PT. Pos Indonesia
35	PP No. 18\1995	28-06-1995	Perua Sang Hyang Seri	Berubah Status dari Perua ke Persero
36	PP No. 34\1995	21-09-1995	Perua Indonesia Farma	Berubah Status dari Perua ke Persero
37		30-12-1996	Perua Balai Pustaka	Berubah Status dari Perua ke Persero
38	PP No. 01\1997	06-01-1997	Perua Bio Farma	Berubah Status dari Perua ke Persero
39	PP No. 16\1997	29-04-1997	PT Merpati Nusantara Airlines	Berubah Status menjadi Persero
40	PP No. 19\1998	03-02-1998	Perua Kereta Api	Berubah Status dari Perua ke Persero

Sumber: Pusat Data Bisnis Indonesia

Tabel. 7

## Merger, Likuidasi, Pengambilalihan Perusahaan Negara

No.	No. PP	TANGGAL	NAMA PERUSAHAAN	KETERANGAN
MERGER, LIKUIDASI, DAN PENGAMBILALIHAN				
1	n.a	n.a	PT. Gaya Motor	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Rajawali
2	PP No. 11/1990	23-04-1990	PT. Karya Mina	Muslodo Likuidasi dan Merger dengan PT. Tirta Gaya
3	PP No. 31/1990	00-00-1990	Pusat Perikanan Marunda	Mina Merger dengan PT. Kawasan Berikat Nusantara
4	PP No. 56/1990	30-10-1990	Perum Batubara	Likuidasi & Merger dengan PT. Tambang Satu- bara Bukit Asam
5	PP No. 59/1990	13-12-1990	PT. Dok dan Perkapalan Kodja Bahari	Merger dengan PT. Kodja, PT. Tanj. Priok dan PT. Pelita Bahari
6	n.a	00-00-1991	PT. CSNI & PT. Krakatau Baja P.	Merger dengan PT. Krakatau Steel
7	n.a	00-00-1991	PT. Semen Baturaja	Pengalihan saham pemerintah ke Semen Gresik
8	PP No. 04/1991	04-01-1991	PT. Semen Kumpang	Pengalihan saham pemerintah ke Semen Gresik
9	PP No. 20/1991	13-03-1991	PT. Kertas Kraft Cilacap	Likuidasi & merger dengan PT. Kertas Slahat
10	PP No. 47/1991	01-03-1991	PT. Gita Karya	Likuidasi & merger dengan PT. Pradaya Para- mita dan Perum Percetakan Negara
11	PP No. 10/1992	09-03-1992	PT. Philip Ralin Electronics	Pengalihan Saham pemerintah ke PT. Rajawali
12	PP No. 13/1992	16-03-1992	PT. Dok & Galangan Kapal Nusantara	Muslodo Merger dengan PT. Kodja Bahari
13	PP No. 01/1993	00-01-1993	PT. Perkebunan XIV	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Rajawali
14	PP No. 02/1993	00-01-1993	PT. Konservasi Energi Abadi	Muslodo Pengalihan saham pemerintah ke Pusri, Pupuk
15	PP No. 53/1993	30-11-1993	PT. Perkebunan XVII	Kaltim, Iskandar Muda, Petrogres, dan Injang
16	n.a	05-04-1994	PT. Angkatan Pertahanan	Likuidasi dan merger dengan PTP XV-XVI
17	n.a	08-10-1994	PT. Rekayasa Industri	Merger dengan PT. Dok dan Perkapalan Kodja Bahari
18	PP No. 38/1994	06-12-1994	PT. Pengelola Kawasan Berikat Indo.	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (86,50%) & PT. Pupuk Kaltim (6,75%)
19	n.a	00-00-1994	PT. Natour	Likuidasi dan merger dengan Kawasan Berikat Nusantara
20	n.a	15-09-1995	PT. Semen Tonasa, Semen Padang	Merger dengan PT. Hotel Indonesia Inter.
21	PP No. 06/1996	14-02-1996	PT. Semen Gresik	Merger dengan PT. Semen Gresik
22	PP No. 07/1996	14-02-1996	PT. Semen I	Pengalihan saham pemerintah ke PTPN I
23	PP No. 08/1996	14-02-1996	PT. Semen II, PTP IX	Merger dan berubah nama menjadi PTPN II
24	PP No. 09/1996	14-02-1996	PT. Semen III, PTP IV, PTP V	Merger dan berubah nama menjadi PTPN III
25	PP No. 10/1996	14-02-1996	PT. Semen VI, PTP VII, PTP VIII	Merger dan berubah nama menjadi PTPN IV
26	PP No. 11/1996	14-02-1996	PT. Semen X, PTP XXI	Merger dan berubah nama menjadi PTPN VII
27	PP No. 12/1996	14-02-1996	PT. Semen XI, PTP XII, PTP XIII	Merger dan berubah nama menjadi PTPN VIII
28	PP No. 13/1996	14-02-1996	PT. Semen XIV, PTP XVIII	Merger dan berubah nama menjadi PTPN IX
29	PP No. 14/1996	14-02-1996	PT. Semen XV, PTP XXI-XXII, PTP XXVII	Merger dan berubah nama menjadi PTPN X
30	PP No. 15/1996	14-02-1996	PT. Semen XVI, PTP XXIV-XXV	Merger dan berubah nama menjadi PTPN XI
31	PP No. 16/1996	14-02-1996	PT. Semen XVII, PTP XXVI, PTP XXIX	Merger dan berubah nama menjadi PTPN XII
32	PP No. 17/1996	14-02-1996	PT. Semen XVIII, PTP XXXII, BMT	Merger dan berubah nama menjadi PTPN XIII
33	PP No. 18/1996	14-02-1996	PT. Semen XIX, PTP XXXIII, BMT	Merger dan berubah nama menjadi PTPN XIV
34	PP No. 19/1996	14-02-1996	PT. Semen XX, PTP XXXIV, BMT	Likuidasi
35	PP No. 20/1996	14-02-1996	PT. Semen XXI, PTP XXXV, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
36	PP No. 21/1996	14-02-1996	PT. Semen XXII, PTP XXXVI, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
37	PP No. 22/1996	14-02-1996	PT. Semen XXIII, PTP XXXVII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
38	PP No. 23/1996	14-02-1996	PT. Semen XXIV, PTP XXXVIII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
39	PP No. 24/1996	14-02-1996	PT. Semen XXV, PTP XXXIX, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
40	PP No. 25/1996	14-02-1996	PT. Semen XXVI, PTP XL, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
41	PP No. 26/1996	14-02-1996	PT. Semen XXVII, PTP XLI, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
42	PP No. 27/1996	14-02-1996	PT. Semen XXVIII, PTP XLII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
43	PP No. 28/1996	14-02-1996	PT. Semen XXIX, PTP XLIII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
44	PP No. 29/1996	14-02-1996	PT. Semen XXX, PTP XLIV, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
45	PP No. 30/1996	14-02-1996	PT. Semen XXXI, PTP XLV, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
46	PP No. 31/1996	14-02-1996	PT. Semen XXXII, PTP XLVI, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
47	PP No. 32/1996	14-02-1996	PT. Semen XXXIII, PTP XLVII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
48	PP No. 33/1996	14-02-1996	PT. Semen XXXIV, PTP XLVIII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
49	PP No. 34/1996	14-02-1996	PT. Semen XXXV, PTP XLIX, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
50	PP No. 35/1996	14-02-1996	PT. Semen XXXVI, PTP L, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
51	PP No. 36/1996	14-02-1996	PT. Semen XXXVII, PTP LI, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
52	PP No. 37/1996	14-02-1996	PT. Semen XXXVIII, PTP LII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
53	PP No. 38/1996	14-02-1996	PT. Semen XXXIX, PTP LIII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
54	PP No. 39/1996	14-02-1996	PT. Semen XL, PTP LIV, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
55	PP No. 40/1996	14-02-1996	PT. Semen XLI, PTP LV, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
56	PP No. 41/1996	14-02-1996	PT. Semen XLII, PTP LVI, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
57	PP No. 42/1996	14-02-1996	PT. Semen XLIII, PTP LVII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
58	PP No. 43/1996	14-02-1996	PT. Semen XLIV, PTP LVIII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
59	PP No. 44/1996	14-02-1996	PT. Semen XLV, PTP LIX, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
60	PP No. 45/1996	14-02-1996	PT. Semen XLVI, PTP LX, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
61	PP No. 46/1996	14-02-1996	PT. Semen XLVII, PTP LXI, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
62	PP No. 47/1996	14-02-1996	PT. Semen XLVIII, PTP LXII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
63	PP No. 48/1996	14-02-1996	PT. Semen XLIX, PTP LXIII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
64	PP No. 49/1996	14-02-1996	PT. Semen L, PTP LXIV, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
65	PP No. 50/1996	14-02-1996	PT. Semen LI, PTP LXV, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
66	PP No. 51/1996	14-02-1996	PT. Semen LII, PTP LXVI, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
67	PP No. 52/1996	14-02-1996	PT. Semen LIII, PTP LXVII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
68	PP No. 53/1996	14-02-1996	PT. Semen LIV, PTP LXVIII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
69	PP No. 54/1996	14-02-1996	PT. Semen LV, PTP LXIX, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
70	PP No. 55/1996	14-02-1996	PT. Semen LVI, PTP LXX, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
71	PP No. 56/1996	14-02-1996	PT. Semen LVII, PTP LXXI, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
72	PP No. 57/1996	14-02-1996	PT. Semen LVIII, PTP LXXII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
73	PP No. 58/1996	14-02-1996	PT. Semen LIX, PTP LXXIII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
74	PP No. 59/1996	14-02-1996	PT. Semen LX, PTP LXXIV, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
75	PP No. 60/1996	14-02-1996	PT. Semen LXI, PTP LXXV, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
76	PP No. 61/1996	14-02-1996	PT. Semen LXII, PTP LXXVI, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
77	PP No. 62/1996	14-02-1996	PT. Semen LXIII, PTP LXXVII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
78	PP No. 63/1996	14-02-1996	PT. Semen LXIV, PTP LXXVIII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
79	PP No. 64/1996	14-02-1996	PT. Semen LXV, PTP LXXIX, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
80	PP No. 65/1996	14-02-1996	PT. Semen LXVI, PTP LXXX, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
81	PP No. 66/1996	14-02-1996	PT. Semen LXVII, PTP LXXXI, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
82	PP No. 67/1996	14-02-1996	PT. Semen LXVIII, PTP LXXXII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
83	PP No. 68/1996	14-02-1996	PT. Semen LXIX, PTP LXXXIII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
84	PP No. 69/1996	14-02-1996	PT. Semen LXX, PTP LXXXIV, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
85	PP No. 70/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXI, PTP LXXXV, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
86	PP No. 71/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXII, PTP LXXXVI, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
87	PP No. 72/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXIII, PTP LXXXVII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
88	PP No. 73/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXIV, PTP LXXXVIII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
89	PP No. 74/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXV, PTP LXXXIX, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
90	PP No. 75/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXVI, PTP LXXXX, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
91	PP No. 76/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXVII, PTP LXXXXI, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
92	PP No. 77/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXVIII, PTP LXXXXII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
93	PP No. 78/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXIX, PTP LXXXXIII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
94	PP No. 79/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXX, PTP LXXXXIV, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
95	PP No. 80/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXXI, PTP LXXXXV, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
96	PP No. 81/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXXII, PTP LXXXXVI, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
97	PP No. 82/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXXIII, PTP LXXXXVII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
98	PP No. 83/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXXIV, PTP LXXXXVIII, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
99	PP No. 84/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXXV, PTP LXXXXIX, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)
100	PP No. 85/1996	14-02-1996	PT. Semen LXXXVI, PTP LXXXXX, BMT	Pengalihan saham pemerintah ke PT. Pupuk Sriwijaya (100%)

No.	No. PP	TANGGAL	NAMA PERUSAHAAN	KETERANGAN
41	PP No. 02\1989	20-10-1989	PT. Perkebunan XXXI	Perusahaan Baru (100% saham pemerintah)
42	PP No. 02\1990	20-01-1990	Perum Prasarana Perikanan Saeodra	Perusahaan Baru (100% saham pemerintah)
43	PP No. 05\1990	12-02-1990	Perum Jasa Tirta	Perusahaan Baru (100% saham pemerintah)
44	PP No. 14\1990	30-10-1990	PT. Pengelola Kawasan Serikat Indo.	Perusahaan Baru (100% saham pemerintah)
45	n.a	00-00-1991	PT. Inhutani IV	Perusahaan Baru (100% saham pemerintah)
46	PP No. 05\1991	05-01-1991	PT. Perkebunan XXXII	Perusahaan Baru (100% saham pemerintah)
47	PP No. 14\1991	09-03-1991	PT. LEM Industri	Perusahaan Baru (100% saham pemerintah)
48	PP No. 23\1991	01-04-1991	PT. Inhutani V	Perusahaan Baru (100% saham pemerintah)
49	n.a	00-00-1992	PT. Perhotelan dan Perkantoran Ind.	Perusahaan Baru (100% saham pemerintah)
50	n.a	00-00-1992	PT. Surveyor Indonesia	Perusahaan Baru (patungan)
51	PP No. 04\1996	29-01-1996	PT. Bata Teknologi	Perusahaan Baru (100% saham pemerintah)
52	PP No. 19\1996	14-02-1996	PT. Perkebunan Nusantara V	Perusahaan Baru (100% saham pemerintah)
53	PP No. 11\1996	14-02-1996	PT. Perkebunan Nusantara VI	Perusahaan Baru (100% saham pemerintah)
54	PP No. 18\1996	14-02-1996	PT. Perkebunan Nusantara XIII	Perusahaan Baru (100% saham pemerintah)

Suher: Pusat Data Bisnis Indonesia

Restrukturisasi dan privatisasi perusahaan negara sudah dimulai sejak akhir tahun 1989 dan terus berlanjut sampai dengan tahun 1998. BUMN telah mengalami beberapa pembenahan, salah satunya adalah peningkatan status seperti pada PP No. 39/1990 Perum Perikanan Ambon kemudian menjadi PT. Perikanan Ambon (Persero), PP No. 25/91 tanggal 01-05-1991 Perum Telekomunikasi kemudian menjadi persero, PP No. 05/92 dan PP No. 14/1992 tanggal 17-03-1992 Perum Angkasa Pura I dan II menjadi perusahaan persero, PP No. 25/1993 tanggal 05-05-1993 PN Lokananta menjadi Perusahaan Persero dan Perum Gas Negara, Perum Sang Hyang Seri, Perum Indonesia Firma, Perum Balai Pustaka, Perum Bio Farma mengalami peningkatan status pada PP dan Nomor masing-masing. Serta yang belum lama ini yaitu Perum Kereta Api sesuai dengan PP No. 19/1998 tanggal 03-02-1998.

Selain peningkatan status tersebut ada pula yang merger, likuidasi, atau take over seperti pada perusahaan-per-

usaha PT. Pusat Perkayuan Marunda misalnya merger ke PT. Kawasan Berikat Nusantara, PT. Dok dan Galangan Kapal Nusantara merger dengan PT. Kodja Bahari sesuai PP. No. 13/1992 tanggal 16-03-1992, PTP II dan PTP IX dan lain sebagainya. Restrukturisasi dengan pengambil alihan saham pemerintah kepada PT. Pupuk Sriwidjaja BUMN Pupuk tersebut adalah PT. Pupuk Kujang (persero), PT. Pupuk Iskandar Muda (persero), PT. Pupuk Kaltim (persero) dan PT. Petrogres. Selain pengalihan saham juga terjadi likuidasi (dibubarkan) pada PT. Kerta Niaga yang seluruh assetnya dialihkan ke PT. Dharma Niaga (persero), berdasarkan PP. No. 28/1998 tanggal 25 Pebruari 1998. Begitu juga dengan PT. Merpati Nusantara Airlines, yang awalnya merupakan anak perusahaan Garuda, setelah dialihkan kepemilikan sahamnya kepada Pemerintah mendapat status menjadi PT. Merpati Nusantara Airlines (persero) berdasarkan PP No. 19/1998 tanggal 3 Pebruari 1998.

**Tabel. 8**  
**Privatisasi Perusahaan Negara**

No.	No. PP	TANGGAL	NAMA PERUSAHAAN	KETERANGAN
<b>PRIVATISASI</b>				
1	n.a	16-03-1983	PT. Jasa Marga	Bond Issued di Pasar Modal
2	n.a	04-04-1983	PT. Bank Pembangunan Indonesia	Bond Issued di Pasar Modal
3	n.a	10-08-1989	PT. BTN	Bond Issued di Pasar Modal
4	PP No. 12/1990	25-04-1990	PT. Leppie	Privatisasi (100%)
5	PP No. 38/1990	15-08-1990	PT. Industri Marmer Tulungagung	Privatisasi (100%)
6	n.a	08-07-1991	PT. Semen Gresik	Saham terjual 26,97%
7	n.a	00-00-1992	PT. Angkutan Pertaabangan	Sahas dijual pada Koperasi Karyawan & YKCB
8	n.a	00-00-1992	PT. Kertas Basuki Rachmat	Privatisasi (90% PT. Indhasana)
9	n.a	00-00-1992	PT. Kertas Goa	Privatisasi (100% pada PT. Gading Mandala U.
10	n.a	00-00-1992	PT. Kertas Padalarang	Privatisasi (30% pada Risjadson, 25% pada AW. Appleton
11	n.a	00-00-1992	PT. Wisma Nusantara Internasional	Penaambahan saham pemerintah dari 55% - 28%
12	n.a	20-04-1992	PT. Wijaya Karya	Bond Issued di Pasar Modal

No.	No. PP	TANGGAL	NAMA PERUSAHAAN	KETERANGAN
13	n.a	26-10-1992	PT. Hotel Indonesia Internasional	Bond Issued di Pasar Modal
14	n.a	10-11-1992	PT. PLN	Bond Issued di Pasar Modal
15	PP No. 04/1993	18-01-1993	Perum Pegadaian	Bond Issued di Pasar Modal
16	n.a	14-04-1993	PT. Pembangunan Perumahan	Bond Issued di Pasar Modal
17	n.a	06-08-1993	PT. Adhi Karya	Bond Issued di Pasar Modal
18	n.a	00-09-1994	PT. Kertas Blabak	Privatisasi (70% pada PT. Kertas Basuki Rachaat)
19	n.a	29-07-1994	PT. Pelabuhan Indonesia II	Bond Issued di Pasar Modal
20	n.a	19-10-1994	PT. Indosat	Saham terjual 35%
21	n.a	19-10-1995	PT. Tambang Timah	Saham terjual 10%
22	n.a	14-11-1995	PT. Telekomunikasi Indonesia	Saham terjual 35%
23	n.a	25-11-1994	PT. BNI '46	Saham terjual 25%

Sumber: Pusat Data Bisnis Indonesia

Sebagai konsekuensi dan diikutinya pemikiran neoklasik di dalam memperbaiki perekonomian, pemerintah berkomitmen untuk melakukan privatisasi. Dalam pemikiran neoklasik, memburuknya perekonomian merupakan konsekuensi dari kesalahan keterlibatan pemerintah di bidang ekonomi (*government failure*) daripada kesalahan pasar (*marketing failure*). Karena itu, resep penting yang diajukan untuk menyembuhkan penyakit krisis adalah memberi kebebasan seluas-luasnya kepada mekanisme pasar. Caranya, di samping mengurangi keterlibatan negara yang berlebihan di dalam pembuatan kebijakan-kebijakan ekonomi (*regulatory intervention*) juga mengurangi keterlibatan negara di dalam kepemilikan dan pengelolaan kegiatan-kegiatan ekonomi seperti di dalam perusahaan-perusahaan negara (*state owned enterprises*).

Salah satu upaya pemerintah Indonesia yang berkomitmen melakukan privatisasi, adalah dibentuknya Kementrian Negara Pendayagunaan BUMN serta persiapan-persiapan yang dilakukan privatisasi sejumlah BUMN yang dianggap layak. Bahkan kemen-



trian ini juga telah berencana untuk menjual BUMN yang dinilai kurang menguntungkan. Langkah seperti ini sebenarnya bukan sesuatu yang baru, karena jauh hari sebelum terjadinya krisis ekonomi, beberapa perusahaan negara (BUMN) yang memiliki *performance* baik telah melakukan privatisasi, yaitu dengan cara menjual sahamnya ke publik. Hanya saja, langkah yang ditempuh sebelumnya itu lebih merupakan upaya untuk mencari dana tambahan dari masyarakat, baik domestik maupun luar negeri yang dipakai untuk membiayai berbagai proyek yang dikembangkan. Sedangkan langkah privatisasi yang dilakukan oleh pemerintah sekarang ini lebih disemangati oleh upaya untuk memperbaiki perekonomian serta untuk memperoleh dana segar guna menyelamatkan cadangan devisa yang terus menyusut sebagai akibat dari berkurangnya kegiatan ekspor.

Ketika musim perusahaan-perusahaan sedang *go public*, beberapa BUMN seperti Telkom, PLN, dan Semen Gresik ikut serta. Langkah demikian dapat disebut privatisasi, karena memperbolehkan swasta di dalam kepemilikan modal. Kini, ketika Indonesia sedang dilanda krisis ekonomi dan moneter yang kronis, langkah privatisasi itu dilakukan lebih serius lagi.

## B. Pembahasan

1. Konsekuensi yuridis dari perusahaan negara yang berwujud perubahan status hukum perusahaan dalam hubungannya dengan pergeseran fungsionalisasi BUMN

BUMN hadir karena kombinasi pertimbangan ideologi, politik dan ekonomi. *Founding fathers* negara kita mengabadikan landasan BUMN dalam pasal 33 UUD 1945. Ketika perubahan UUD terjadi, prinsip yang sama kemudian ditransfer dalam pasal 38 UUDS 1950.

Pada periode Orde Lama, sejalan dengan filosofi Presiden Soekarno, peran BUMN menjadi sangat dominan. Konflik Indonesia-Belanda tentang Irian Barat memberikan momentum yang tepat untuk nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda. Kemudian menyusul perusahaan asing lainnya. Sebuah perusahaan swasta Indonesia, Oei Tiong Ham Concern juga menjadi sasaran pengambilalihan. Dengan kekecualian partisipasi beberapa perusahaan swasta, ekonomi formal (skala besar) pada waktu itu praktis didominasi oleh BUMN.

Pergantian pemerintah menyebabkan perubahan kebijakan ekonomi. Kecenderungan "*etatisme*" yang berlebihan dari regim Orde Lama yang nyaris menyebabkan kebangkrutan ekonomi dikoreksi (lihat pasal 40 Tap MPRS No. XXIII/1966). Peran swasta dipromosikan. Investasi asing yang dalam periode sebelumnya dianggap tabu, kini diundang kembali. Untuk memberikan landasan hukum yang kuat dan struktur insentif yang menarik kepada partisipasi sektor swasta, Undang-undang penanaman Modal

Asing (PMA) dan Undang-undang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) masing-masing disahkan dalam tahun 1967 dan 1968. Kedua undang-undang ini membuka jalan yang lebar bagi swasta untuk berperan lebih aktif dalam sistem ekonomi Indonesia.

Sejalan dengan upaya mengoreksi *etatisme* yang ada kedudukan BUMN ditinjau kembali. Struktur dan jumlahnya disederhanakan. Pada masa awal Orde Baru peranan BUMN relatif stagnan dibandingkan dengan cepatnya pertumbuhan sektor swasta. Akan tetapi keadaan ini berubah drastis dengan datangnya boom minyak sejak tahun 1973. Akibat melimpahnya pendapatan negara dari sektor migas, negara menjadi aktif kembali sebagai pelaku langsung dalam sistem ekonomi nasional.

Dalam periode 1950an sampai dengan 1970an pemerintah mengambil bagian aktif dalam ekonomi, dan BUMN banyak berperan sebagai alat dalam melaksanakan program pemerintah. Kehadiran negara dalam kegiatan ekonomi dan bisnis diberi pembenaran argumentasi untuk mengatasi kegagalan pasar (*market failure*) serta untuk memacu pembangunan dan pertumbuhan ekonomi.

BUMN adalah salah satu instrumen yang sangat penting. Jumlah BUMN yang diciutkan pada masa awal Orde Baru mulai membengkak kembali dalam periode 1970an. Untuk memungkinkan BUMN menjalankan fungsinya, pemerintah menyediakan berbagai fasilitas finansial seperti subsidi dan penyertaan modal pemerintah (PMP) pada tiap tahun anggaran. Di samping itu BUMN

juga diberikan berbagai fasilitas non-finansial misalnya hak-hak monopoli dan proteksi. Akibat dari kebijakan ini peran BUMN menjadi semakin dominan. Dalam industri pupuk misalnya, peran BUMN praktis tidak mempunyai saingan.

Pada awal tahun 1980an, kombinasi dari berbagai faktor: perubahan struktur ekonomi dunia, krisis utang berbagai negara berkembang dan perubahan opini masyarakat dunia terhadap BUMN. Peranan badan usaha milik negara mulai digugat. Perubahan arah ini telah mengakibatkan pertumbuhan BUMN di berbagai negara mengalami stagnasi jika tidak mengalami penurunan. Kecenderungan yang demikian terus berkembang. Sejak pertengahan dekade 80an gelombang privatisasi BUMN melanda berbagai belahan dunia. Sejak tahun 1985 total nilai BUMN yang telah diswastakan di seluruh dunia mencapai angka US\$ 328 milyar. Jika rencana yang ada benar-benar menjadi kenyataan maka pada tahun 2000 total nilai swastanisasi BUMN bisa mencapai US\$ 700-800 milyar. Di negara-negara Eropa Barat saja misalnya, rencana swastanisasi yang ada akan menyerap dana sejumlah US\$ 150 milyar sampai tahun 1998.

Kehadiran BUMN di berbagai negara tidak dapat dipisahkan dari pertimbangan ideologi, politik dan ekonomi. Para pemimpin (terutama negara dunia ketiga) yang tampil ke panggung sejarah menjelang atau sesudah perang Dunia Kedua, sangat terpengaruh oleh pemikiran "*romantic socialism*". Pemikiran ini menganggap negara adalah agen yang efektif untuk

mensejahterakan masyarakat. Oleh karena itu negara harus menguasai berbagai sumber ekonomi dan juga melakukan partisipasi langsung sebagai penghasil barang dan jasa. BUMN didirikan untuk melaksanakan fungsi tersebut. Pertimbangan politik yang mendasari kehadiran BUMN adalah kekhawatiran bahwa pemilikan aset ekonomi oleh swasta dapat menciptakan ketidakadilan sosial dan dominasi ekonomi oleh sekelompok interest (terutama asing) yang merugikan kepentingan orang banyak.

Pertimbangan-pertimbangan seperti respon pragmatis atas kegagalan pasar (*market failure*), eksternalitas dan mempromosikan industrialisasi, menjadi alasan ekonomi dari kehadiran BUMN<sup>1)</sup>. Pertimbangan-pertimbangan yang demikian telah melahirkan BUMN di berbagai negara dalam skala yang ekstensif. Dalam kasus-kasus yang ekstrim kehadiran BUMN ini telah menyebabkan tersisihnya (*crowding-out*) sektor ekonomi swasta<sup>2)</sup>.

Berakhirnya periode boom minyak 1973-82 telah membawa beberapa perubahan fundamental dari manajemen ekonomi Indonesia. Sejak tahun 1983 dan terutama setelah tahun 1986, berbagai usaha deregulasi ekonomi telah ditempuh oleh pemerintah. Tujuan deregulasi ini pada intinya adalah untuk mengurangi peran pemerintah sebagai partisipasi dalam aktivi-

---

1) World Bank, 1983, *World Development Report*.

2) The Economist, 21 Agustus 1993

tas ekonomi dan mendorong sektor swasta untuk berperan lebih besar.

Sepanjang menyangkut deregulasi BUMN, pemerintah telah menertibkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 tahun 1988 tentang Pedoman Penyehatan dan Pengelolaan BUMN. Inpres ini pada dasarnya menginstruksikan kepada berbagai menteri teknis untuk melakukan penyehatan terhadap BUMN yang ada di bawah departemennya dan juga kepada Menteri Keuangan untuk mengambil langkah-langkah penyehatan dijabarkan baik dalam Inpres tersebut maupun dalam Keputusan Menteri Keuangan nomor: 740/KMK.00/1989. Dalam upaya tersebut termasuk perubahan status hukum, misalnya dari Perjan menjadi Perum, atau dari Perum menjadi Persero, kerjasama operasi dengan pihak swasta, konsolidasi dan merger, penjualan saham kepada publik, *joint venture* dengan swasta, dll. Bagian penting lainnya dari Inpres dan Keputusan Menteri Keuangan dimaksud adalah penetapan klasifikasi kesehatan BUMN berdasarkan beberapa kriteria finansial (rentabilitas, likuiditas, dan solvabilitas-RLS).

Walaupun kebijakan dimaksud belum menyentuh seluruh permasalahan BUMN yang ada, dampak dari kebijakan tersebut telah membawa beberapa perubahan ke arah yang positif. *Pertama*, sejak tahun 1990 untuk pertama kalinya masyarakat luas dapat mengetahui status kesehatan BUMN. Terlepas dari kelemahan yang ada tentang sistem penilaian RLS tersebut (seperti akan diuraikan di bawah), paling sedikit masyarakat sudah bisa meraba-raba tentang kondisi berbagai BUMN.

*Kedua*, dengan berpedoman pada standar penilaian RLS tersebut kinerja BUMN menjadi lebih baik dari sebelumnya. Jumlah BUMN yang tergolong sehat atau sehat sekali bertambah setiap tahun. BUMN yang tidak sehat dan yang mengalami kerugian menjadi semakin berkurang.

*Ketiga*, kebijakan tersebut telah memungkinkan pengurangan jumlah BUMN melalui penggabungan, likuidasi atau pengalihan saham kepada pihak lain. Dengan demikian BUMN yang *money looser* dan fungsinya tidak penting bagi orang banyak tidak lagi merongrong kas negara.

Sebagaimana telah disinggung di muka, sistem penilaian finansial (RLS) banyak mengalami kelemahan. *Pertama*, data tentang status kesehatan sebuah BUMN berdasarkan kriteria ini tidak memberikan informasi yang lengkap. Status tersebut tidak menjelaskan tingkat efisiensi sebenarnya BUMN yang bersangkutan. Misalnya, status sehat sekali mudah diraih oleh BUMN yang beroperasi secara monopoli seperti Indosat atau yang mendapat perlakuan khusus dari pemerintah. Sebaliknya, sebuah BUMN yang melakukan bisnis pelayanan umum dan memungut tarif yang ditentukan pemerintah, yang mengandung subsidi kepada orang banyak, akan sulit sekali melepaskan diri dari status tidak sehat. *Kedua*, sistem penilaian RLS ini cenderung *short-term biased*. Oleh karena status kesehatan dinilai atas dasar kinerja tahunan, maka jika manajemen sebuah BUMN ingin mempertahankan status kesehatan BUMN-nya

ia cenderung untuk tidak melakukan investasi jangka panjang. Tambahan lagi, sistem RLS dapat merangsang manajemen BUMN untuk memperbaiki kinerjanya dengan cara cepat tetapi tidak menyentuh inti permasalahan inefisiensi. Dengan menjual aset yang tidak produktif misalnya, status kesehatan BUMN tersebut dapat ditingkatkan dalam tahun buku bersangkutan. Akan tetapi jika cara tersebut tidak diikuti dengan upaya peningkatan efisiensi secara menyeluruh, maka status kesehatan pada tahun berikutnya akan menurun kembali.

Hasil penelitian menunjukkan, bahwa BUMN di Indonesia memerlukan pembenahan-pembenahan. Keinginan pemerintah adalah memaksimalkan kinerja BUMN melalui restrukturisasi BUMN dimana prioritasnya adalah perubahan status hukum perusahaan ke status hukum yang dapat menguntungkan BUMN itu sendiri dan menguntungkan negara.

Konsekuensi yuridis restrukturisasi ini adalah pemerintah membentuk kebijakan-kebijakan yang dituangkan dalam perundang-undangan untuk memberi legitimasi seluruh kegiatan yang dilakukan, dalam hal ini akan terkait dasar hukum yang menjadi landasan bertindak bagi pihak-pihak (perusahaan).

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998 merupakan landasan bertindak BUMN untuk mengoptimalkan kinerja perusahaan negara, yang pada akhirnya dapat memberikan keuntungan bagi perusahaan.



Hasil penelitian menunjukkan bahwa di dalam upaya meningkatkan kinerja BUMN dibentuk peraturan-peraturan yang dapat menampung semua aspirasi tersebut, yang pada akhirnya implikasi dari peraturan-peraturan tersebut dapat mencapai sasaran/tujuan yang dimaksud. Yang menjadi permasalahan adalah peraturan-peraturan tersebut lebih dominan pada fungsi perusahaan untuk mendapatkan keuntungan lebih banyak daripada fungsi sosialnya.

Kebijakan pemerintah meniadakan bentuk Perjan sejak tahun 1990 berarti mengabaikan fungsi sosial yang dominan di dalam bentuk Perjan tersebut. Walaupun dihilangkannya bentuk Perjan bertujuan untuk menyehatkan perusahaan, namun berdampak bagi masyarakat. Pergeseran fungsi juga ditemui dari Perum. Manajemen Perum yang telah diperluas otonominya setelah diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 13 tahun 1998 tentang Perum, kelihatannya belum cukup untuk mengakomodir tujuan-tujuan atau fungsi-fungsi yang bersifat mencari keuntungan. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya BUMN berbentuk Perum yang diubah status hukumnya menjadi Persero, karena merupakan jenis BUMN yang berpeluang besar mencari keuntungan.

Bagi Persero sendiri, dipandang perlu untuk menegaskan mekanisme kerja organ Persero sesuai dengan prinsip-prinsip Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995. Maksud dan tujuan pendirian Persero lebih ditegaskan untuk memupuk keuntungan guna meningkatkan nilai

perusahaan. Melalui Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 1998 diharapkan Persero dapat mencapai harapan tersebut.

Pergeseran fungsi BUMN yang tercermin dalam peraturan-peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa kebijakan BUMN lebih diarahkan pada kepentingan perusahaan untuk mengejar keuntungan daripada kepentingan masyarakat. Dikatakan demikian karena BUMN-BUMN seperti Perjan dan Perum yang bertujuan memberikan pelayanan bagi masyarakat (bersifat sosial) lambat laun akan dialihkan pada bentuk Persero. Kemudian setelah dialihkan bentuk menjadi Persero, selanjutnya diprivatisasikan. Peralihan bentuk menjadi Persero dimungkinkan oleh Peraturan Pemerintah RI Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero). Pasal 36 ayat (1) menyebutkan bahwa badan usaha yang bukan Persero dapat dialihkan bentuk menjadi Persero. Termasuk ke dalam golongan badan usaha ini adalah Perum dan Perseroan Terbatas bukan Persero, yaitu Perseroan Terbatas milik negara yang didirikan berdasarkan ketentuan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1969 atau Perseroan Terbatas lainnya.

Restrukturisasi BUMN yang dilanjutkan ke privatisasi, dewasa ini menjadi aspek yang berpeluang bagi pemerintah Indonesia. Dalam Kabinet Reformasi Pembangunan, BUMN akan dijadikan konglomerasi-konglomerasi baru yang kuat.

Privatisasi menimbulkan pergeseran struktur kepemilikan modal dari negara menjadi swasta. Motivasi swasta membeli saham BUMN adalah mencari keuntungan, oleh sebab itu swasta baru akan membeli saham jika memang saham BUMN itu sehat. Kepentingan mencari keuntungan terkadang berlawanan dengan kepentingan untuk melayani masyarakat (fungsi sosial). Jika kepentingan tersebut tidak seimbang dan lebih mementingkan keuntungan semata, maka yang rugi adalah masyarakat.

Privatisasi BUMN dapat mengarah kepada kepemilikan saham oleh swasta asing dan mereka mendominasi kepemilikan. Jika demikian kenyataannya maka yang akan terjadi adalah pengambilan keputusan mengenai harga atau yang bersifat manajerial untuk mementingkan swasta asing tersebut, dalam arti tidak melihat kepentingan masyarakat banyak.

Umumnya BUMN menguasai pasar yang bersifat monopoli atau oligopoli. Dengan privatisasi berarti terjadi pengalihan saham dari pemerintah ke swasta, maka sektor swasta memegang kendali dalam pasar, namun masih dalam bentuk monopoli atau oligopoli. Penataan BUMN dengan cara swasta biasanya akan menyingkirkan unit usaha yang tidak menguntungkan sekalipun berfungsi sosial. Oleh karena itu perlu dipikirkan bahwa privatisasi bukan hanya untuk mengalihkan kepemilikan saham perusahaan dari pemerintah ke swasta atau masyarakat, tetapi lebih luas dari itu. Privatisasi juga berarti memberi kesempatan swasta untuk terlibat dalam bisnis yang selama

ini dijalankan oleh pemerintah. BUMN dan swasta dapat saling bersaing dengan meninggalkan praktek-praktek monopoli dan oligopoli serta tidak lagi mengandalkan fasilitas pemerintah.

Perlu dipertimbangkan bahwa untuk privatisasi BUMN, Indonesia tidak dapat mengikuti contoh kasus di negara-negara maju, seperti Inggris. Inggris tidak membedakan antara swasta asing dan swasta nasional. Inggris justru menarik swasta asing dan memperbolehkan pihak asing mendominasi BUMN-nya. Pemerintah perlu melakukan langkah-langkah privatisasi dengan hati-hati, sebab langkah yang salah akan mempengaruhi kepentingan orang banyak.

## 2. Konsistensi kebijakan pemerintah dalam melakukan restrukturisasi perusahaan negara terhadap landasan konstitusional BUMN

Dalam fungsi direktif negara, dikenal apa yang disebut dengan nasionalisasi atas *public utilities*. Hal ini perlu diperinci karena nasionalisasi atas *public utilities* merupakan konsep dasar pemikiran untuk mengelola dan membina perusahaan-perusahaan negara, dan dasar pemikiran untuk mengambil kebijakan.

Perlu diperjelas dahulu alasan-alasan nasionalisasi atas *public utilities* itu sendiri. Pasal 33 UUD 1945 dan penjelasannya menyatakan alasan-alasan ini dengan jelas, namun dapat diperinci sebagai berikut:

(1) Motif Sosial dan Filosofis:

- a. Adalah semangat dasar dari ekonomi usaha bersama yang berdasar atas asas kekeluargaan untuk menghapus ketimpangan yang ekstrim dalam hal pendapatan dan kekuasaan.
- b. Perusahaan-perusahaan *public utilities* yang pada umumnya sangat padat kapital akan merupakan konsentrasi kekayaan, dan karena itu juga konsentrasi kekuasaan ekonomi dan politik.

(2) Alasan Politis:

Sesuai dengan motif sosial dan filosofis, dengan meletakkan perusahaan-perusahaan *public utilities* di bawah kekuasaan pemerintah, konsentrasi kekayaan dan kekuasaan bisa disebarkan, atau juga dimana perlu mencegah timbulnya monopoli oleh suatu golongan masyarakat atas pelayanan dan pengadaan barang dan jasa yang memberi kemungkinan pengerukan keuntungan yang tidak adil dari potensinya; dan untuk menghindari kekuatan monopoli itu sendiri yang dapat mengakibatkan kepentingan umum dalam kehidupan ekonomi, sosial dan politik menjadi dirugikan atau bahkan dibahayakan.

(3) Penting bagi Negara:

- a. Strategik, menyangkut keamanan negara secara langsung, sehingga negara perlu mengambil tanggung jawab

langsung untuk pengaturan dan pengawasan serta penyediaannya sendiri, misalnya: produksi tenaga atom, produksi senjata dan amunisi.

b. Finansial, untuk memperoleh sumber keuangan bagi kas negara dengan penguasaan suatu cabang produksi.

(4) Menguasai hajat hidup orang banyak, yang merupakan:

- a. kepentingan umum,
- b. kebutuhan vital.

(5) Sumber Kemakmuran Rakyat

Peranan negara yang besar dalam perekonomian Indonesia, dianggap sebagai hal yang wajar atau bahkan "memang sudah seharusnya" karena Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 secara meyakinkan mengamanatkan hal itu. Meskipun penguasaan oleh negara tampaknya cukup kuat dasar-dasar konstitusionalnya, namun dalam ketentuan UUD 1945 tersebut, tetap tercantum secara jelas pembatasan-pembatasannya, yaitu bahwa: penguasaan oleh negara dilakukan karena cabang-cabang produksi tersebut menguasai hajat hidup orang banyak dan penguasaan bumi, air dan kekayaan alam tersebut adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Penguasaan oleh negara terhadap cabang-cabang produksi dan kekayaan alam tertentu bukanlah demi "penguasaan" itu sendiri, melainkan karena penguasaan itu dipandang menjamin

perlindungan kepentingan orang banyak, dan demi kemakmuran rakyat secara maksimal. Dalam kenyataan, jaminan perlindungan kepentingan orang banyak, dan peningkatan kemakmuran rakyat secara maksimal itulah yang sering dipertanyakan pemenuhannya. Ini ditunjukkan oleh pelayanan yang tidak efisien dari aneka usaha negara dan kurang adilnya distribusi pendapatan. Pengakuan adanya *inefisiensi* usaha-usaha negara dan birokrasi pemerintah telah mendorong pengambilan macam-macam kebijaksanaan yang mengarah pada restrukturisasi dan privatisasi karena dianggap merupakan langkah tepat yang diharapkan mampu bekerja lebih efisien.

Kebijakan restrukturisasi BUMN pada dasarnya bertujuan mengoptimalkan kinerja BUMN sehingga BUMN mampu menghidupi perusahaan itu sendiri dan pemerintah mendapat nilai lebih (keuntungan). Ketiga bentuk BUMN seharusnya tetap terus dipertahankan, karena masing-masing bentuk memiliki tujuan dan misi tertentu yang saling menunjang satu sama lain. Namun pada kenyataannya, restrukturisasi BUMN diarahkan pada bentuk Persero yang berorientasi hanya pada keuntungan.

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998, pasal 3 ditegaskan bahwa terhadap Persero berlaku prinsip-prinsip perseoran terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995. Selanjutnya ditegaskan pada pasal 4 bahwa maksud dan tujuan pendirian Persero adalah menyediakan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat baik di

pasar dalam negeri ataupun internasional dan memupuk keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan. Sedangkan untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum, Persero tetap harus memperhatikan kedua prinsip tersebut diatas (pasal 3 dan pasal 4).

Kebijakan untuk meningkatkan kemandirian Persero memberi peluang bagi Persero untuk menjual saham kepada masyarakat (*go public*). Restrukturisasi dan privatisasi bagi BUMN yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak merupakan hal yang seharusnya, namun jika BUMN tersebut menguasai hajat hidup orang banyak seperti, PT. Telkom, PT. PLN dan PT. Kereta Api Indonesia, dampaknya sudah terasa di dalam masyarakat, karena untuk mengejar keuntungan, kenaikan tarif sudah cukup menyulitkan masyarakat.

Lembaga penyeimbang Persero, seperti Perjan dan Perum saat ini tidak dapat berbuat banyak. Perjan sendiri sudah tidak ada lagi sejak tahun 1990, karena dianggap BUMN yang tidak menguntungkan, padahal fungsi Perjan adalah pelayanan pada masyarakat. Sedangkan Perum masih dipertahankan. Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998 pasal 2 membedakan Perum dengan Persero karena sifat usahanya. Dijelaskan bahwa sifat usaha Perum lebih berat pada pelayanan demi kepentingan umum, baik pelayanan maupun penyediaan barang dan jasa, namun sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan



untuk itu Perum harus mendapat laba agar bisa hidup berkelanjutan.

Mekanisme kerja organ Persero dan Perum disempurnakan. Dibandingkan dengan mekanisme kerja organ Persero dan Perum berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1969 Tentang Persero dan Ketentuan tentang Persero dan Perum dalam Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perjan, Perum dan Persero, Mekanisme kerja organ Persero berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 tentang Persero dan mekanisme kerja Perum berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998, jauh lebih baik.

Kebijakan pemerintah dalam melakukan restrukturisasi BUMN pada intinya ingin mendapat keuntungan dan tetap berupaya tidak meninggalkan tugas khusus untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal tersebut yang tersirat dan tersurat di dalam peraturan-peraturan tentang BUMN tersebut.

**3.a. Restrukturisasi dan privatisasi BUMN ditinjau dari aspek hukum dalam upaya meningkatkan kinerja perusahaan, agar menjadi unit ekonomi yang efisien**

Kebutuhan untuk mengefisienkan BUMN sungguh sangat mendesak. Tidak efisiennya BUMN tidak hanya membawa dampak negatif terhadap badan usaha sendiri, tetapi juga terhadap ekonomi nasional.

Inefisiensi BUMN menyebabkan produk dari badan usaha ini menjadi lebih mahal dari yang seharusnya. Karena berbagai BUMN bergerak pada industri hulu, hal ini dapat membawa pengaruh negatif pada industri hilir. Disamping itu, inefisiensi yang berkelanjutan dapat mengakibatkan produk-produk BUMN tidak mampu bersaing secara wajar dalam kondisi pasar yang semakin kompetitif.

Inefisiensi dapat ditelaah dari kelembagaan BUMN. Kelemahan kelembagaan terhadap kinerja BUMN dapat diuraikan sebagai berikut:

#### **Mekanisme kontrol**

Mekanisme kontrol BUMN adalah bersifat tumpang-tindih dan tidak transparan. Agen utama yang mengontrol BUMN adalah Departemen Keuangan (Depkeu) dan Departemen Teknis (Depteknis) dimana BUMN bergerak. Secara yuridis Menteri Keuangan adalah pemegang saham dan Menteri Teknis adalah kuasa pemegang saham (PP 3/83). Namun berbeda dengan pengertian pemegang kuasa dalam terminologi hukum yang umum dimana pemegang kuasa dapat dipecat oleh pemberi kuasa. Kuasa pemegang saham BUMN tidak dapat diganggu gugat oleh Menkeu. Akibatnya, BUMN praktis berada di bawah dua atasan yang sejajar.

Dalam praktek, sepanjang tidak menyangkut keuangan yang memerlukan persetujuan dari Menteri Keuangan, Menteri Teknis adalah lebih dominan dalam menentukan kebijakan terhadap BUMN dilingkungannya. Hal ini disebabkan karena Menteri

teknis mempunyai akses langsung kepada BUMN. Kenyataan ini menimbulkan sebuah masalah yang serius. Jika terjadi ketidaksamaan visi antara Departemen Keuangan dan departemen teknis tentang pembinaan BUMN tertentu, masing-masing pihak dapat memilih sikap menghambat atau mempersulit pihak lain dalam menjalankan kebijakannya. Hal ini mungkin merupakan salah satu faktor yang menjelaskan tentang sedikitnya kemajuan yang dicapai dari usaha penyehatan BUMN yang dilancarkan sejak tahun 1988, seiring dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998, Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1983 dicabut, dengan demikian mekanisme kerja BUMN berubah, dan tidak dikenal lagi Menteri Teknis.

Masalah lain yang berkaitan dengan mekanisme kontrol BUMN adalah sistem kontrol BUMN yang ada termasuk kategori sudah sangat usang dan distortif. Kontrol BUMN lebih ditekankan pada metode *control by process*. Artinya, pemerintah melakukan pengawasan terhadap BUMN pada tingkat proses pengambilan keputusan dan implementasinya. Kontrol ini dilaksanakan melalui sistem perizinan, prosedur dan berbagai peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan menjadi pedoman bagi manajemen BUMN dalam melaksanakan bisnis sehari-hari. Peraturan yang tepat tentu diperlukan untuk memberikan rambu-rambu dalam pengoperasian BUMN. Namun dalam praktek, peraturan yang dibuat untuk mengatur BUMN terlalu

banyak (*excessive*) serta bersifat distortif. Akibatnya adalah *counter-productive* terhadap BUMN. Oleh karena peraturan-peraturan tersebut mempunyai sanksi hukum, maka sikap manajemen BUMN pada umumnya adalah lebih menekankan ketaatan kepada aturan daripada berusaha memperoleh keuntungan perusahaan yang maksimal. Hal ini sangat berbeda dengan perusahaan swasta dimana sistem kontrolnya lebih ditekankan pada hasil (*control by results*), misalnya, *return on investment* yang tinggi.

Pemerintah sebenarnya telah berusaha untuk mengatasi distorsi dari sistem kontrol yang telah diuraikan. Keputusan Menteri Keuangan (No. 741/KMK.00/1989) menetapkan bahwa BUMN harus mempunyai Rencana Jangka Panjang (RJP) dan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) yang secara teoritis menjadi pedoman bagi manajemen BUMN dalam operasional sehari-hari. Tetapi dalam praktek pedoman tersebut tidak dilaksanakan secara konsisten. Dalam banyak hal manajemen BUMN harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pemerintah sebelum dapat membuat keputusan. Karena izin ini menyangkut (paling sedikit) dua departemen maka waktu yang diperlukan untuk memperoleh izin biasanya cukup lama. Sebuah studi menunjukkan bahwa proses permohonan izin yang diajukan oleh BUMN secara normatif perlu melalui 31 meja sebelum kembali ke BUMN. Seandainya satu meja memerlukan satu hari untuk pemrosesan maka diperlukan 31 hari kerja untuk memperoleh

sebuah izin. Dalam praktek dokumen untuk memohon izin dapat mengendap berminggu-minggu bahkan berbulan pada satu meja/instansi. Dalam berbagai kasus, permohonan izin tersebut bahkan hilang di tengah rimba birokrasi dan tidak pernah kembali ke BUMN.

Sifat distorsi dari sistem perizinan seperti ini setidak-tidaknya dapat menimbulkan empat implikasi negatif. *Pertama*, manajemen tidak dapat mengambil keputusan yang cepat. Akibatnya, berbagai kesempatan bisnis (*business opportunities*) yang memerlukan waktu cepat untuk memutuskan menjadi hilang. *Kedua*, izin mengurangi kreativitas manajemen BUMN. Hal ini disebabkan oleh karena manajemen tidak tahu persis apakah izin untuk suatu inisiatif akan diberikan atau tidak. Disamping itu, mekanisme izin juga mengurangi rasa tanggung jawab manajemen BUMN atas keputusan yang dibuatnya. *Ketiga*, walaupun sebuah izin memerlukan waktu yang lama untuk mengurusnya, tetapi izin itu sendiri tidak mempunyai nilai lebih atas proposal yang diajukan oleh manajemen BUMN. Karena sibuknya pejabat yang harus memberikan izin, terbatasnya informasi yang mereka miliki (*asymmetric information*) tentang bisnis yang digeluti BUMN maka keputusan (izin) yang dibuat mempunyai sangat sedikit (jika ada) nilai tambah atas kualitas proposal yang diajukan oleh manajemen BUMN.

Dampak negatif lain (*keempat*) dari sistem perizinan ini adalah menyerap waktu pimpinan BUMN untuk keperluan *lobby* yaitu melakukan berbagai pendekatan kepada pejabat pemberi izin sehingga proposal yang diajukan mendapat respon yang positif. Waktu yang berharga tersebut seharusnya dapat digunakan untuk memikirkan berbagai hal yang strategis dari pengembangan BUMN.

#### Masalah Otonomi Manajemen

Sejalan dengan analisis mekanisme kontrol di atas, perlu juga disinggung disini tentang otonomi manajemen BUMN. *Institutional arrangement* BUMN, terutama melalui PP 3/83, telah menciptakan kondisi dimana birokrasi pemerintah mempunyai otoritas yang sangat besar untuk mengatur BUMN, tetapi memberikan terlalu sedikit otonomi kepada manajemen BUMN untuk mengatur dirinya sendiri. Berbagai keputusan bisnis yang seharusnya diputuskan secara profesional oleh manajemen BUMN tidak dapat dilakukan karena terbatasnya wewenang yang mereka miliki.

Disamping sistem perizinan yang sudah didiskusikan, dalam beberapa hal manajemen BUMN sama sekali tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan atau mengatur aspek tertentu dari bisnisnya. Misalnya, PT Perkebunan tidak mempunyai wewenang dalam hal pemasaran dari produk yang mereka hasilkan. Sebagian besar produk PTP harus dipasarkan oleh Kantor Pemasaran Bersama (KPB), sebuah institusi yang berada diluar

kontrol PTP. Adanya instansi KPB ini secara *literal* memutuskan salah satu mata rantai yang paling vital dari sebuah perusahaan, yaitu fungsi pemasaran.

Contoh lain adalah pola pengadaan barang (*procurement*) yang diperbaharui dengan Keppres Nomor 16 Tahun 1994 yang sering berada diluar jangkauan direksi BUMN. Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 29 tahun 1984 misalnya, menempatkan BUMN pada kondisi yang sangat sulit. Keppres tersebut membuat BUMN tidak dapat membeli barang kebutuhannya sendiri kecuali untuk keperluan yang kecil-kecil. Pengadaan barang oleh institusi lain diluar kontrol manajemen membuat BUMN kehilangan salah satu *bargaining power* yang seharusnya dapat digunakan untuk kepentingan perusahaan. *Bargaining power* yang demikian menurut Porter (1990) adalah salah satu kunci dari kemampuan perusahaan berkompetisi. Pengadaan barang diluar kontrol direksi dapat mengakibatkan berbagai hal yang tidak diinginkan dan merugikan BUMN, seperti terjadinya kelambatan dalam pengadaan barang, pembelian barang yang lebih mahal dari seharusnya, pembelian barang yang tidak standar sehingga meningkatkan biaya perawatan, dan lain-lain pemborosan yang tidak perlu. Salah satu contoh dari inefisiensi yang ada kaitannya dengan hal ini adalah kenyataan bahwa armada Merpati Nusantara harus mengoperasikan 9 jenis pesawat yang berbeda, dan Garuda Indonesia menggunakan 5 jenis pesawat yang berlainan. Sebagai perbandingan, Singa-

pore Airline yang armadanya jauh lebih besar hanya menggunakan 3 jenis pesawat.

### Sistem rekrutmen manajemen

Berbeda dengan perusahaan swasta, dimana eksekutif direkrut melalui cara yang kompetitif, rekrutmen manajemen BUMN umumnya dilakukan dengan cara rahasia dan tanpa suatu standar yang baku. Satu-satunya kriteria yang diketahui umum tentang eksekutif BUMN adalah "*political clearence and connection*". Sedangkan persyaratan lain cuma pejabat yang mengangkat yang mengetahuinya. Walaupun diakui bahwa sebagai manajer puncak BUMN adalah orang-orang profesional yang mempunyai kapabilitas yang tinggi, namun tidak adanya mekanisme yang transparan dan kompetitif dapat menerbitkan berbagai akibat negatif, seperti nepotisme dalam proses pengangkatan direksi BUMN dan penempatan orang-orang tidak kompeten pada posisi kunci BUMN. Hal ini tentu akan mempunyai pengaruh yang bertolak belakang dengan usaha untuk membuat BUMN menjadi unit ekonomi yang efisien.

Disamping itu, pola pengangkatan direksi BUMN sebagai sebuah tim yang disusun oleh pemerintah juga dapat berakibat negatif terhadap badan usaha ini. Direktur utama BUMN umumnya tidak mempunyai otonomi untuk menyusun *team work* nya sendiri, tetapi diharuskan bekerja dengan sebuah tim direksi yang ditunjuk pemerintah. Oleh karena tiap anggota tim merasa ditunjuk atas kapasitas individual, mewakili instansi



yang menunjuknya dan biasanya juga mempunyai *backing* sendiri, maka kerjasama diantara anggota direksi tidak selamanya terjalin dengan baik. Dalam kasus yang ekstrim kondisi ini bisa berakibat direktur utama tidak mempunyai kekuasaan terhadap *boardnya* sendiri.

#### Misi BUMN tidak terlalu jelas

Sebuah *generic term* yang senantiasa melekat dengan BUMN adalah BUMN berfungsi sebagai *agen development*. Terminologi ini mempunyai konotasi bahwa BUMN menjalankan fungsi pembangunan yang penting bagi negara dan orang banyak, tetapi secara komersial tidak menguntungkan. Deskripsi yang demikian tidak seluruhnya benar, bahkan dalam kasus-kasus tertentu menyesatkan. Penggunaan terminologi ini tanpa suatu penjelasan tambahan, juga bisa berakibat negatif. Misalnya, terminologi umum ini dapat menyembunyikan watak asli dari BUMN tertentu, dan memberikan pembenaran (*excuse*) bagi manajemen BUMN atas kinerja perusahaan yang jelek. Memang diakui bahwa sebagian BUMN berfungsi sebagai *agent of development* seperti diartikan di atas. Tetapi sebagian besar BUMN sebenarnya adalah semata-mata perusahaan komersial. Tidak diragukan, misalnya PT PELNI menjalankan suatu fungsi pembangunan dengan melayari rute perintis yang secara finansial tidak menguntungkan. Akan tetapi sulit membayangkan fungsi *agent of development* apa yang dilaksanakan oleh BUMN industri tekstil, perhotelan dan agen perjalanan pada masa sekarang.

3.b. Restrukturisasi dan privatisasi BUMN ditinjau dari aspek ekonomi dalam upaya meningkatkan kinerja perusahaan, agar menjadi unit ekonomi yang efisien

Efisiensi adalah alat untuk mempertinggi tingkat keuntungan. Negara, di lain pihak, adalah lembaga politik yang cenderung berorientasi pada pelaksanaan program sosial-politik. Sadar biaya (*cost conscious*) sering tidak menjadi hal yang utama. Lebih dari itu, peran negara yang berorientasi sosial-politik mendorong intervensi pemerintah yang berlebihan berakibat pada ketidakjelasan manajemen BUMN, yakni: kegiatan sosial yang membawa beban biaya, politisasi, kerancuan tanggung jawab, kurang memadainya otonomi dan otoritas manajemen, sistem pantau (*monitoring system*) yang tidak efektif, tidak berjalannya sistem insentif, kurangnya daya mampu untuk bersaing, sementara manajemen dituntut untuk mencapai kinerja keuangan yang sehat dan mampu membiayai dirinya sendiri. Inkonsistensi dan ketidakjelasan ini membawa dampak infleksibilitas operasional, lingkungan kerja yang pasif dan kurang kreatif, lebih patuh pada ketentuan dan prosedur pemerintah daripada menjalankan norma berbisnis, transaksi biaya yang tinggi, dan akhirnya terjadi inefisiensi.

Semuanya ini bertitik pangkal pada pola pengaturan keterkaitan pemerintah-BUMN. Pola keterkaitan yang berlaku, termasuk BUMN di Indonesia lebih memberi peluang pada domi-

nasi dan kontrol pemerintah yang berlebihan<sup>3)</sup>. Oleh karenanya kinerja keuangan BUMN yang kurang menggembirakan<sup>4)</sup> sering diklaim sebagai kegagalan pemerintah (*government failure*) daripada kegagalan manajemen (*management failure*), dan usulan perbaikan kinerja BUMN hampir selalu dikaitkan dengan perlunya pengurangan, bahkan menghilangkan, kontrol dan intervensi pemerintah.

Privatisasi (pengalihan aset dan kontrol pemerintah kepada swasta) dapat dipakai sebagai alat yang efektif dalam mengurangi/menghilangkan kontrol pemerintah. Dengan privatisasi berbagai peraturan yang mengurangi fleksibilitas gerak BUMN tentu tidak berlaku lagi, dan persaingan akan tumbuh subur. Sementara itu, beban tanggung jawab (yang sering didalihkan sebagai tanggung jawab pemerintah, terutama dalam keadaan kinerja yang tidak memadai) akan beralih sepenuhnya kepada pimpinan perusahaan. Kondisi seperti ini akan memberikan motivasi kepada pimpinan dan para manajernya untuk

- 
- 3) Keberadaan PP-31983 memberikan pengabsahan terhadap rigiditas struktur kontrol BUMN di Indonesia, dimana dua departemen (Departemen Keuangan dan departemen teknis) terlibat langsung dalam pengawasan BUMN (lihat Mardjana, 1994a).
  - 4) Premchard dan Wijayasuriya (1987:20) yang melakukan studi untuk IMF terhadap 142 BUMN di Indonesia mengemukakan bahwa rata-rata Return on Investment (ROI) pada tahun 1985 hanya menunjukkan angka satu persen, dan pemanfaatan aset (*utilization of asset capacity*) hanya setengah dari kapasitas terpasang. Sofyan A. Djalil menghitung rata-rata Return on Asset (ROA) BUMN setelah pajak tahun 1991 mencapai angka 2,68 persen (Sofyan A. Djalil, 1994). Sedangkan angka ROA swasta tahun 1991 menunjukkan angka 6,49 (sumber: ECFIN-BEJ, *Indonesian Capital Market Directory*)

berpacu dalam meningkatkan efisiensi perusahaan dalam menghadapi persaingan dan mengejar keuntungan agar mampu membiayai dirinya sendiri (*self financing*).

Tetapi, dari segi politik ekonomi, terdapat berbagai argumen yang menentang gagasan pengalihan aset pemerintah secara penuh (*complete sale*) kepada swasta. Pertama, pengalihan aset negara kepada swasta tidak menjamin tumbuhnya persaingan. Penjualan BUMN hanya akan meningkatkan kompetisi jika BUMN itu sudah berada dalam lingkungan kompetisi, penjualan perusahaan monopoli dengan aturan monopolistik yang tetap melekat utuh tidak mempunyai arti bagi upaya menumbuhkan persaingan<sup>5)</sup>.

Dalam kondisi ekonomi swasta berada di tangan sekelompok kecil terbatas, penjualan aset perusahaan negara dapat, bahkan sangat mungkin, merupakan tindakan pengalihan monopoli dari negara ke swasta<sup>6)</sup>. Ini akan merugikan konsumen karena perusahaan monopoli dengan prinsip "cost-plus"-nya itu akan dimungkinkan untuk menaikkan harga dengan semena-mena, kendatipun kondisi perusahaan sedang menghadapi masalah inefisiensi. Dalam keadaan seperti ini tujuan untuk mendorong persaingan tentu tidak tercapai, bahkan mungkin menimbulkan distorsi terhadap perekonomian nasional.

---

5) Emy, H.V. and Hughes, O.E. 1988, *Australian Politics: Realities in Conflict*, Melbourne: The Macmillan Company of Australia Pty, Ltd., hal. 383

6) Mardjana, K., 1994, *Untung-Rugi Swastanisasi BUMN*, Tempo 1 Januari 1994, hal. 85

Kedua, penjualan seluruh aset - khususnya kasus beberapa negara ASEAN (Indonesia, Malaysia dan Philipina) - dapat menimbulkan masalah kelas dan etnis di dalam masyarakat. Sejarah menunjukkan bahwa keberadaan BUMN tidak dapat dilepaskan dari kedua hal ini. Misalnya, Philipina, pada masa kepemimpinan Presiden Marcos, salah satu alasan keberadaan dan pendirian BUMN adalah untuk menjadi media dalam mengalokasikan aset dan kesempatan usaha kepada elit kelas bawah. Penjualan BUMN kepada swasta akan menghilangkan sarana dalam pengembangan kelas bawah tersebut, yang dalam jangka panjang dikhawatirkan dapat menimbulkan masalah politis. Malaysia dan Indonesia mempunyai permasalahan yang mendekati sama yakni ketimpangan kekuatan, ekonomi *bumiputera* (pribumi) dan nonpribumi (terutama keturunan Tionghoa).

Pemerintah Malaysia, yang diawali kerusuhan etnis, pada tahun 1971 mengeluarkan kebijaksanaan ekonomi baru (*NEP-New Economic Policy*) yang bertujuan untuk mengangkat status *bumiputera* dengan meningkatkan prosentase kepemilikan saham pada badan usaha, dan meningkatkan jumlah *bumiputera* untuk menjadi pengusaha, eksekutif dan profesional<sup>7)</sup>.

---

7) Ahmad, A.S., 1982, *The Losses in Public Enterprises: Why and How - Malaysia's Experience* dalam Z.U. Ahmed (ed.) *Financial Profitability and Losses in Public Enterprises of Developing Countries*, Ljubljana: The International Center for Public Enterprises in Developing Countries, hal. 119-120

Dalam mencapai tujuan NEP ini maka program privatisasi sarat dengan beban politik, yakni mengusahakan aksesibilitas bumiputera dalam pembelian saham perusahaan<sup>8)</sup>.

Sebagaimana halnya Malaysia, pemerintah Indonesia sejak awal kemerdekaan telah memberikan proteksi kepada pribumi<sup>9)</sup>. Dalam hal ini keturunan Tionghoa dipandang mempunyai tingkat ekonomi dan keahlian manajerial yang lebih tinggi daripada pribumi. Untuk kasus Malaysia, sebagaimana dikemukakan oleh Woon: 10)

Perkembangan privatisasi di Malaysia menghadapi beberapa kesulitan karena masalah etnik. Kebijakan ekonomi baru (NEP-*Nee Economic Policy*) Malaysia yang mempunyai misi mempromosikan bumiputera dalam pemilikan saham dan kemungkinan memimpin BUMN membuat privatisasi menjadi lamban. Kebijakan NEP ini mengurangi kesempatan untuk mendapatkan pengusaha yang memiliki modal dan keahlian manajerial; sebagian besar dari pengusaha jenis ini termasuk dalam kelompok *nonbumiputera*

- 
- 8) Mc. Kinlay, P, 1987, *Corporatisation: The Solution for State Owned Enterprises?*, Wellington, New Zealand: Victoria University Press, hal. 96
  - 9) Program benteng, yang memberi hak istimewa kepada pribumi dalam bentuk lisensi impor, alokasi devisa dan kredit antara 1950-1957 (Robison, 1986:42-46); gerakan Assaat dalam tahun 1956 yaitu suatu gerakan untuk memberikan preferensi kepada pribumi (Feith dan Castles, 1970:343); PP-10/1959 yang melarang warga negara Cina melakukan aktivitas dagang di daerah pedesaan; protes anti-cukong tahun 1967, demonstrasi anti-Cina di Bandung tahun 1973 dan Malari tahun 1974 yang kemudian sering dikaitkan dengan berdirinya PT Askrido tahun 1971 dan PT Bahana Pembinaan Usaha Indonesia tahun 1973, diperkenalkannya KIK, KMKP, KCK dan KUT untuk memberikan peluang yang lebih besar kepada pengusaha golongan ekonomi lemah-pegel (umumnya kelompok pribumi) untuk lebih mempunyai akses kredit; Keppres 14/1979 yang diperbaharui dengan Keppres 14A/1980, Keppres 29/1984 dan Keppres 16/1994 yang memberikan peluang lebih besar kepada pegel untuk memenangkan tender pemerintah, dan terakhir alokasi keuntungan BUMN 1-5% untuk pembinaan usaha kecil (Keputusan Menteri Keuangan No. 1232/KMK. 013/1989 dan yang disempurnakan dengan beberapa Keputusan Menteri Keuangan lainnya) mencerminkan politik pemerintah dalam proteksi pribumi masih kuat.
  - 10) Woon, T.K., 1989, *Privatisation in Malaysia: Restructuring or Efficiency* dalam C.Y. Ng & N. Wagner (eds.), *ASEAN Economic Bulletin: Privatisation and Deregulation in ASEAN (Special Focus)*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, hal. 255

Permasalahan yang sama untuk Indonesia dikemukakan oleh Ng dan Wagner<sup>11)</sup>, dan mengatakan:

Pada satu sisi, pengalihan pemilikan BUMN kepada pengusaha nonpribumi dapat menimbulkan problema politik yang serius. Pada sisi lain, pengusaha yang memiliki kemampuan wirausaha (*entrepreneurial skill*) dan sumber permodalan dalam mengambil alih BUMN dimiliki sebagian besar oleh kelompok nonpribumi.

Permasalahan etnis juga disoroti: "jika hanya perusahaan asing dan milik nonpribumi berkembang pesat maka dapat menimbulkan *political backlash* dan muncul upaya politik untuk menghalangi pertumbuhannya lebih lanjut".

Isu ketimpangan ekonomi masih saja menjadi isu politis yang peka, walaupun dewasa ini beberapa usaha pribumi di Indonesia telah berhasil mengangkat statusnya ke dalam peringkat 200 konglomerat, seperti Bakrie, Bimantara, Gobel, Humpus, dan sebagainya.<sup>12)</sup>

Namun demikian, permasalahan ini tidak bisa diabaikan, tetapi perlu diantisipasi. Kalau saja keberhasilan pengusaha pribumi versi *Warta Ekonomi* ini dapat dipakai indikator kemampuan manajerial pribumi tidak kalah dengan nonpribumi, maka barangkali perluasan insentif kepada pribumi-baik dalam kesempatan berbisnis, kesempatan menjadi profesional ataupun

---

11) Ng, C.Y. & Wagner, N., 1989, Privatisation and Deregulation in ASEAN: An Overview dalam C.Y. Ng dan N. Wagner (eds.), *ASEAN Economic Bulletin: Privatisation and Deregulation in ASEAN (Special Focus)*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, hal. 220

12) lihat Sudirman, *Sinar Harapan* 6 Februari 1986 dan Sri Edi Swasono, *Merdeka*, 8 Agustus 1986

eksekutif (seperti kebijakan yang terjadi di Malaysia) - perlu diperluas dan ditumbuhkan, dengan tanpa mengorbankan insentif pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan.

Ketiga, khususnya terjadi di Indonesia, privatisasi dipandang tidak sesuai dengan amanat konstitusi Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki tiga pilar ekonomi nasional yakni koperasi, usaha swasta dan usaha negara<sup>13)</sup>.

Secara umum, konsensus politik dari Pasal 33 UUD 1945 mencakup tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebesar-besarnya. BUMN merupakan manifestasi dari Pasal ini, melalui mana pemerintah melakukan kontrol terhadap sektor ekonomi vital.

Namun, ketidakadaan definisi yang tegas tentang yang dimaksud dengan sektor ekonomi vital maka telah membuka peluang perdebatan baik di masa lalu, saat ini, bahkan mungkin juga di masa mendatang. Sebagaimana dikemukakan oleh Warouw<sup>14)</sup> mengatakan, 'pemerintah melakukan kontrol terhadap cabang-cabang produksi yang dianggap penting bagi negara dan mempengaruhi hidup orang banyak, tetapi tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai "vital" dan mempengaruhi orang banyak itu'.

---

13) *Warta Ekonomi*, No. 48/V tanggal 25 April 1994

14) Warouw, (tanpa tahun), *The Role of Public Enterprises in Indonesia: The Challenge of Development to Law*, mimeograph, hal. 36



*Keempat*, pengalihan aset negara kepada swasta akan mengorbankan sumber pendapatan negara di masa yang akan datang (*future income*). Seperti dinyatakan oleh H.V. Evatt Research Centre:<sup>15)</sup>

Meningkatkan pengeluaran negara atau menurunkan pajak (dan termasuk pengurangan utang pemerintah) dengan mempergunakan hasil penjualan aset negara jelas merupakan pandangan jangka pendek (*short-sighted*). Secara esensial penjualan aset BUMN akan mengorbankan pendapatan yang akan datang. Memang, pemerintah akan memperoleh injeksi kapital secara cepat dari hasil penjualan ini, tetapi akan kehilangan pendapatan jangka panjang dan *social value* dari aktivitas BUMN.

Pandangan ini melihat bahwa apabila BUMN dikelola secara prinsip perusahaan maka efisiensi seperti pada perusahaan swasta juga akan dapat diwujudkan. Oleh karenanya, BUMN akan mampu berperan sebagai sumber pendapatan negara melalui pajak dan deviden.

Hambatan-hambatan privatisasi sebagaimana dikemukakan dalam beberapa argumen di atas telah mendorong munculnya konsepsi lain yaitu "privatisasi manajemen", yang lebih lanjut dikenal dengan "korporatisasi" (*Corporatisation*).

---

15) H.V. Evatt Research Centre, 1988, *The Capital Funding of Public Enterprise in Australia* Sydney: H.V. Evatt Foundation, hal. 95

Persaingan, efisiensi dan keandalan manajemen suatu perusahaan tidak ditentukan oleh *ownership*, apakah berada di tangan swasta atau pemerintah, tetapi dipengaruhi oleh lingkungan usahanya. Manajemen BUMN barangkali cukup kompeten, tetapi tidak mampu membuat perusahaan memperoleh keuntungan atau mencapai optimal efisiensi karena kontrol politik dan birokrasi menekankan aplikasi program pemerintah. Oleh karena itu, memperkenalkan BUMN berperilaku sebagai layaknya "perusahaan" akan membantu menumbuhkan kreativitas, inovasi dan tanggung jawab manajemen. Untuk menjawab tantangan ini, prinsip-prinsip dasar perusahaan perlu dilaksanakan secara konsisten.

#### **Pengertian dan Prinsip Dasar Korporatisasi**

Dalam konteks yang lebih luas, sebagaimana dikatakan oleh Boston<sup>16)</sup>, kata "korporatisasi" menunjuk pada proses di mana aktivitas perdagangan atau komersial suatu departemen pemerintah dipisahkan dari kegiatan non-komersial, dan ditempatkan pada organisasi yang bertujuan mencari keuntungan atau menjadi bagian fungsi komersial BUMN.

Dalam konteks BUMN, prinsip dasar dari korporatisasi adalah menyerap manajemen sektor swasta ke dalam sektor

---

16) Boston, J, 1988, *From Corporatisation Public Sector Reform in New Zealand*, Canberra Bulletin of Public Administration, hal. 71

publik, yakni memberlakukan fungsi komersial kepada BUMN sementara pemilikannya tetap berada di tangan pemerintah. Penjabaran lebih lanjut dari prinsip dasar ini mencakup lima hal, yang secara konvensional tidak dimiliki oleh BUMN tetapi secara umum diaplikasikan oleh perusahaan swasta, yakni:

- Adanya kejelasan, dan menghindarkan duplikasi, tujuan. Dengan korporatisasi, satu-satunya arah dari aktivitas BUMN adalah komersial dan subyek pada disiplin pasar. Kejelasan tujuan ini tidak hanya akan memberikan kejelasan mengenai apa yang harus dilaksanakan manajer dan pengawas (atau penanggung jawab BUMN), tetapi juga mencegah kerancuan atau pencampuradukan fungsi komersial dan fungsi pemerintah pada BUMN. Kondisi seperti ini akan mencegah kemungkinan manajemen mempergunakan tujuan ganda sebagai *excuse* atas tidak tercapainya kinerja yang layak.

Jika telah terdapat kejelasan definisi atas tujuan BUMN maka fungsi komersial dan sosial dapat dipisahkan secara jelas juga. Negara Bagian New South Wales, Australia, sebagai contoh, secara konsekuen melaksanakan sistem kontrak untuk pekerjaan-pekerjaan yang sifatnya sosial dan non-komersial lainnya. Dalam melaksanakan pekerjaan ini BUMN memperoleh *fee* yang disepakati terlebih dahulu (*negotiated fee*) antara pemerintah dan BUMN. Dengan demikian tugas sosial dan non-komersial ini tidak mengganggu ROI

(*rate of return*) perusahaan. Sistem kontrak seperti ini akan mencegah problematik *conflicting objective*.

Kontrak untuk pekerjaan sosial ini selayaknya tidak saja ditugaskan kepada BUMN, tetapi juga dimungkinkan kepada swasta atas prinsip yang paling menguntungkan bagi negara. Dengan cara ini, kompetisi yang lebih luas akan terjamin. Seperti yang dikemukakan dalam *white paper* pemerintah Negara Bagian New South Wales:<sup>17)</sup>

Jika pemerintah mempertimbangkan tugas nonkomersial tertentu harus dilaksanakan oleh BUMN, dan agar tidak muncul tujuan yang saling bertentangan (*conflicting objective*) maka tugas tersebut sebaiknya dilaksanakan dengan "sistem kontrak" yang juga mencakup jasa (*fee*) yang harus dibayar pemerintah. Jika mungkin, swasta juga dilibatkan sehingga terdapat persaingan.

Apabila pengertian kejelasan tujuan ini dibuat ringkasan, maka setidaknya-tidaknya akan mencakup hal-hal berikut:

- *Commercial financial return* merupakan satu-satunya tugas BUMN;
- Fungsi sosial dan nonkomersial lainnya harus diidentifikasi;
- Tugas sosial dan non-komersial lainnya dibiayai secara langsung oleh pemerintah;

---

17) Australia - New South Wales - Steering Committee on Government Trading Enterprise, 1988, A Policy Framework for Improving the Performance of Government Trading Enterprise, NSW: Steering Committee on Government Trading Enterprise, hal. 3

- Kontrak secara bisnis yang juga mencantumkan *fee* harus dibuat dan dipatuhi;
- Kejelasan tujuan akan meningkatkan tanggungjawab manajemen.
- Otonomi dan otoritas manajerial merupakan elemen yang penting bagi manajemen perusahaan dalam pengambilan keputusan dan menentukan jalannya BUMN, serta dapat berfungsi sebagai insentif kepada pimpinan dan individu di dalam organisasi untuk mengoptimalkan nilai perusahaan. Semakin tinggi tingkat otonomi dan otoritas manajemen, semakin tinggi fleksibilitas dan tanggung jawab manajer dalam mengembangkan strategi dan pengambilan keputusan untuk pencapaian target yang ditetapkan, dan demikian juga tanggung jawab aparat pengawas akan mengarah kepada kontrol atas hasil (*control by result*) daripada kontrol atas proses (*control by process*).
- Sistem pantauan kinerja yang efektif. Ketidakjelasan tujuan dan kurangnya otoritas serta otonomi perusahaan mengakibatkan tidak jelasnya kriteria pengukuran kinerja serta sulitnya pelaksanaan pantauan dan evaluasi kinerja. Dalam situasi seperti ini akan berakibat melemahnya tanggung jawab manajemen. Sebaliknya, dengan adanya sistem pantauan yang efektif akan mencegah terjadinya perbedaan persepsi antara pengawas dan manajer BUMN tentang keberhasilan atau kegagalan perusahaan.

- Penghargaan dan sangsi. Sistem insentif (dan sangsi) yang efektif dapat merupakan alat untuk memotivasi manajemen termasuk individu di dalam organisasi dalam mencapai kinerja yang optimal. Sebaliknya, sistem insentif yang kurang efektif dapat melemahkan motivasi manajemen dan pegawai dalam mencapai sasaran organisasi. Sistem insentif yang efektif dapat dikembangkan secara eksternal dan internal organisasi. Pasar termasuk sistem insentif eksternal dan internal organisasi. Pasar termasuk sistem insentif eksternal, yang dapat memberikan *reward* dan atau *punishment* terhadap hasil produksi perusahaan. Hasil produksi yang baik akan laku di pasar, dan sebaliknya hasil produksi yang berkualitas kurang baik dan mahal tidak akan menarik pembeli. Melalui pasar juga akan dapat mengukur kemampuan pesaing. Laku-tidaknya hasil produksi perusahaan di pasar mencerminkan kemampuan manajemen dalam memenuhi selera konsumen dan menghadapi pesaing.
- Kompetisi secara alami (*competitive neutrality*). Jika BUMN bersaing secara alami di pasar, maka ini berarti BUMN tersebut tidak diuntungkan oleh perlakuan istimewa, atau dirugikan oleh beban-beban pemerintah. Sebagaimana ditekankan oleh Boston:<sup>18)</sup>

---

18) Loc. cit., Boston, hal. 73

Isu sentral dari proses korporatisasi adalah menyangkut pelaksanaan aktivitas BUMN yang tidak berbeda dengan perusahaan swasta. Artinya, pada satu pihak, BUMN tidak menikmati perlakuan yang tidak adil (seperti subsidi atau pasar keptif) dan pada pihak lain, BUMN dilepaskan dari kontrol politik dan birokrasi yang tidak perlu.

Menghilangkan *advantage* (seperti subsidi, fasilitas bunga rendah, atau proteksi pasar) dan *disadvantage* (penugasan kegiatan sosial dan nonkomersial lainnya) disamping akan mendorong persaingan alami di antara pelaku ekonomi juga akan memacu manajemen bekerja lebih efisien.

Dari diskusi di atas, maka dengan melakukan kelima prinsip dasar ini secara konsisten maka sekaligus mencerminkan dua pendekatan yang saling berkait, yakni (i) memperbaiki hubungan pemerintah dan BUMN, dan (ii) memperbaiki hubungan BUMN dan pasar telah diaplikasikan. Yang pertama memberikan fasilitas kepada BUMN untuk menjadi komersial dan yang kedua memberikan fasilitas kepada BUMN untuk tangguh bersaing. Dengan demikian, peningkatan kedua jenis keterkaitan ini akan membawa BUMN lebih dekat pada fungsi perusahaan swasta. Sebagaimana dipaparkan dalam *Reform and Renewal: A Policy Discussion paper on Corporatisation of Government Trading Enterprises of Western Australia*:<sup>19)</sup>

---

19) Australia-Western Australia, 1991, *Reform and Renewal: A Policy Discussion Paper on the Corporatisation of Government Trading Enterprise*, Perth, Australia: Corporatisation Policy and Planning Unit, hal. 6

Korporatisasi merupakan langkah restrukturisasi BUMN untuk memberikan fasilitas pelaksanaan operasi perusahaan yang dapat bertumpu pada basis komersial. Restrukturisasi ini mencakup hubungan antara BUMN dan pemerintah dan hubungan antara BUMN dan pasar, dengan tujuan untuk menjadikan hubungan-hubungan itu berjalan seperti pada perusahaan swasta komersial.

Dalam pengertian di atas, program korporatisasi merupakan perluasan dari deregulasi, liberalisasi, komersialisasi dan reformasi administrasi, yang mana masing-masing sering didiskusikan secara terpisah. Deregulasi merupakan proses peninjauan kembali peraturan yang ada yakni dengan menghilangkan aturan-aturan yang tidak perlu dan membatasi fleksibilitas kegiatan usaha. Liberalisasi yaitu memberikan peluang kepada pesaing (*competitors*) baru untuk memasuki bisnis yang tadinya hanya dilakukan sektor publik. Komersialisasi adalah suatu proses yang menempatkan BUMN ke dalam lingkungan pasar dan persaingan. reformasi administrasi pada dasarnya merupakan suatu proses memperbaiki hubungan antara BUMN dan pemerintah atas dasar "*arms-length*" relationship. Artinya BUMN ditempatkan di luar lembaga dan fungsi pemerintah, dan pemerintah lebih berperan sebagai pemegang saham ketimbang memperlakukan BUMN dalam hubungan atasan-bawahan.

Disamping mencakup kebijaksanaan deregulasi, liberalisasi, komersialisasi, dan reformasi administratif, program korporatisasi akan lebih efektif bila dibarengi dengan pelepasan BUMN dari unsur politisasi (atau depolitisasi BUMN), meningkatkan harmonisasi tujuan BUMN dengan misi instansi pengawas dan merubah perilaku BUMN dari ketergantungan pada



keuangan negara menjadi mampu membiayai dirinya sendiri (*self financing*).

Mengapa politisasi BUMN perlu dihilangkan? Politik dan bisnis mempunyai karakter dan tujuan yang secara fundamental berbeda. Berdasarkan studi empiris yang pernah dilakukan para ahli BUMN dunia, mencampuradukan tujuan politik dan bisnis dalam fungsi BUMN akan cenderung mengorbankan kepentingan bisnis BUMN<sup>20</sup>).

Organ pemerintah dapat mempergunakan BUMN sebagai alat untuk memenuhi kepentingan politiknya atau melaksanakan program instansi induknya, sementara aparat BUMN dapat berlindung di balik tirai fungsi sosial dan tugas pemerintah atas suatu kegagalan manajemen yang dialaminya. *Arrangement* fungsi BUMN seperti ini bersifat *disincentive* dan berdampak negatif terhadap perilaku-perilaku sumber daya manusia yang terlibat di dalamnya. Sebagai contoh, *exploratory survey* yang dilakukan oleh Zif terhadap 50 eksekutif BUMN dari Amerika Latin, Asia, dan Afrika memberikan kesimpulan bahwa manajemen yang ditugaskan untuk memenuhi tugas sosial dan menghadapi tuntutan pelayanan masyarakat akan lebih mengarah pada orientasi politik. BUMN yang mengemban misi politis ma-

---

20) Coombes, D, 1971, *State Enterprise: Bussiness or Politics?*, London, George Allen & Unwin Ltd., dan Zif, J., 1981, *Managerial Strategic Behaviour in State-Owned Enterprise - Bussiness and Political Orientation*, Management Science, hal. 1326-1339

ka sikap manajemen cenderung menekankan kuantitas produk/ penjualan daripada mencari laba<sup>21)</sup>. Kreacic menambahkan, bila intervensi politik masuk ke dalam manajemen maka tujuan yang harus dicapai menjadi tidak stabil, tetapi tergantung pada preferensi politik di negara yang bersangkutan. Akibatnya, sistem monitoring kinerja menjadi tidak berfungsi dan jalannya perusahaan berada di luar kendali<sup>22)</sup>.

Oleh karena itu, upaya optimalisasi BUMN tidak dapat dilepaskan dari usaha untuk melakukan depolitisasi. Dengan depolitisasi, dan diarahkan pada komersialisasi akan mencegah kerancuan manajemen, serta fungsi manajemen dan tanggung jawab manajemen menjadi jelas, yaitu menghimpun dana pembangunan nasional melalui pembentukan laba perusahaan.

#### **Harmonisasi Tujuan BUMN dan Misi Instansi Pengawas**

Kesulitan yang paling kritis dalam manajemen BUMN adalah bila instansi yang bertanggung jawab mengawasi BUMN mempunyai misi dan sasaran yang tidak sesuai dengan tujuan pendirian BUMN.

Konsistensi tindakan pemerintah diperlukan dalam hal ini. Sebagai konsekuensi atas tuntutan otonomi keuangan dan bahkan penerapan ancaman kebangkrutan maka pemerintah perlu

---

21) Ibid.

22) Kreacic, V.G., 1988, The Effect of Government Control on Public Enterprise Performance: The Negative Public Enterprise Performance Loop, Public Enterprise Quarterly Journal, 8, 3, hal. 267

menciptakan lingkungan yang kondusif melalui tindakan yang mampu menghilangkan *disadvantage* yang selama ini telah diterapkan kepada BUMN. Sebaliknya, justru pemerintah mampu memberikan keleluasaan kepada manajemen BUMN dalam penetapan harga (*pricing policies*) atas dasar kontrol pasar, dalam diversifikasi usaha atas dasar prinsip *return* yang memadai dan melepaskan penerapan aturan dan prosedur yang berlaku pada instansi pemerintah dalam kebijakan investasi BUMN. Lalu, di mana kemanfaatan privatisasi?

#### **Privatisasi Melalui Pelepasan Sebagian Saham BUMN (*Partial Sale*)**

Korporatisasi adalah bersifat membenahan ke dalam, baik dalam perbaikan hubungan pemerintah Singapura, dan oleh karenanya Singapura mengembangkan strategi yang berbeda dari umumnya manajemen BUMN di banyak negara. BUMN di negara ini tidak secara eksklusif mendapat perlakuan istimewa, tetapi diperlakukan sama seperti perusahaan swasta, termasuk prinsip kebangkrutan. Sebagaimana dikatakan oleh Ng dan Wagner:<sup>23)</sup>

Di Singapura, BUMN dioperasikan secara ketat dalam basis komersial, khususnya bagi yang mempunyai kegiatan bisnis yang tidak berbeda dengan swasta. BUMN diharapkan memperoleh keuntungan dan sedapat mungkin dapat berkembang. Jika rugi, BUMN dibiarkan bangkrut... Dalam

---

23) Loc. cit., Ng & Wagner, hal. 213

kenyataannya, BUMN di Singapura lebih efisien dari perusahaan-perusahaan lokal lainnya.

BUMN maupun perbaikan hubungan BUMN-pasar. Dengan kata lain, korporatisasi mengantarkan BUMN ke dalam rentang disiplin pasar perusahaan swasta dan mampu menembus persyaratan pasar modal. Tanpa kemauan untuk melepaskan saham perusahaan pada pasar modal atau penempatan langsung akan menghambat proses transparansi dan pengawasan public (*public scrutiny*).

Setidak-tidaknya dua alasan mengapa pelepasan saham BUMN diperlukan: (i) perilaku pemerintah dan (ii) transparansi dan pengawasan masyarakat.

#### **Perilaku Pemerintah**

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, pemerintah mempunyai perilaku yang cenderung lebih mendahulukan tuntutan politik daripada tuntutan bisnis. Perubahan politik pemerintah akan secara mudah mempengaruhi manajemen BUMN. Suatu waktu keinginan birokrasi untuk menjamah kembali tugas-tugas manajemen akan muncul kembali.

Di samping itu, dengan banyaknya kepentingan dari instansi pemerintah dan masing-masing ingin terkait dengan BUMN mengakibatkan terjadinya proliferasi dalam pelaksanaan kontrol pemerintah (lihat Mardjana, 1994a). Dalam kenyataan yang ada, di mana dua departemen mempunyai akses langsung dalam pengawasan BUMN di Indonesia dan juga instansi lainnya

seperti BPKP, BPK, DPR, dan sebagainya, proliferasi pengawasan ini dapat, atau bahkan telah, membawa kerancuan manajemen BUMN mengikuti pola manajemen pemerintahan. Keadaan seperti ini berakibat tidak jelasnya tanggung jawab manajemen dan rendahnya kinerja.

Melihat permasalahan tersebut memang idealnya adalah penjualan aset perusahaan secara keseluruhan. Tetapi kebijakan ini tentu tidak sesuai dengan kondisi Indonesia. Pasal 33 UUD 1945 menginginkan keseimbangan antara usaha swasta, negara dan koperasi. Di samping itu, dengan kondisi ekonomi swasta masih di tangan kelompok kecil pengusaha maka penjualan aset BUMN secara keseluruhan dapat berakibat pengalihan monopoli dari negara kepada swasta atau dominasi ekonomi oleh golongan/kelompok tertentu. Oleh karena itu, apabila pemilikannya telah juga berada di tangan publik - walaupun dalam porsi yang kecil - maka tuntutan pemegang saham dari kelompok masyarakat dan institusi pasar modal itu sendiri akan menjadi bahan pertimbangan pemerintah untuk memperlakukan BUMN sebagai badan usaha komersial.

### **Transparansi dan Pengawasan Masyarakat**

Pasar modal atau bursa efek akan mempersyaratkan setiap perusahaan *go public* untuk menyampaikan atau mengumumkan secara rutin laporan keuangan perusahaan dan informasi lain kepada para investor atau calon investor. Hal ini akan memaksa BUMN

menjadi transparan. Perkembangan harga saham perusahaan dapat dijadikan signal dari kinerja perusahaan. Semuanya ini merupakan insentif bagi pimpinan BUMN untuk selalu memperbaiki kinerja BUMN. Jadi, mampunya BUMN memasuki bursa efek tidak saja akan mendapatkan dana murah untuk investasi perusahaan tetapi juga merupakan alat motivasi bagi manajemen BUMN untuk selalu meningkatkan kinerjanya. Demikian juga pengawasan dari institusi pasar modal dan masyarakat akan bermanfaat sebagai alat monitoring yang efektif bagi pemerintah.

Sebaliknya, absennya dorongan kepada BUMN untuk melepaskan sebagian saham perusahaan kepada masyarakat luas (*public participation*) dan untuk secara disiplin beroperasi dalam rentang pasar yang bersaing maka niscaya akan menyebabkan kurangnya atensi manajer (bahkan juga pejabat pemerintah) untuk membuka informasi kepada masyarakat umum. Konsekuensinya, kurangnya alat penekan kepada BUMN untuk memenuhi capaian efisiensi optimal. Sebagaimana dikatakan oleh Jennings dan Cameron:<sup>24)</sup>

Tidak mampunya untuk mengalihkan hak kepemilikan (BUMN kepada masyarakat) secara signifikan akan mengurangi insentif untuk memonitor dan melakukan tindakan koreksi dalam situasi terjadinya kondisi keuangan yang tidak

---

24) Jennings, S. and Camerson, R., 1987, State-Owned Enterprise Reform in New Zealand in A. BDII and R. Buckle Economic Liberalisation in New Zealand, Wellington, New Zealand, Allen & Unwin New Zealand Limited, hal. 144

menggembirakan. Potensi permasalahan yang mungkin timbul mencakup intervensi politik, penunjukan direksi yang berlandaskan motivasi politik (bukan bisnis), kualitas direksi yang tidak memadai sebagai akibat kurangnya motivasi untuk mendapatkan orang yang kompeten, dan kurangnya tekanan kepada manajemen untuk mencapai hasil kerja yang terbaik. Sebagai konsekuensinya, permasalahan agensi (*agency problems*) pada BUMN secara signifikan akan lebih besar daripada organisasi sektor swasta.

Oleh karena itu, membebaskan walaupun hanya sejumlah kecil saham kepada masyarakat, ditambah dengan resiko kebangkrutan (sebagaimana diberlakukan di Singapura), mungkin merupakan alat yang efektif dalam memecahkan permasalahan agensi pada BUMN. Untuk kasus Indonesia, pelepasan saham perusahaan di pasar modal akan merubah perlakuan pemerintah kepada BUMN yang bersangkutan, yaitu dari kontrol pemerintah yang lebih ketat kepada otonomi yang lebih luas.

## BAB IV

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Hasil penelitian dan pembahasan mengenai permasalahan-permasalahan yang timbul dari pergeseran fungsionalisasi BUMN, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Konsekuensi yuridis dari restrukturisasi BUMN yang berwujud perubahan status hukum perusahaan dalam hubungan dengan pergeseran fungsionalisasi BUMN adalah:

Deregulasi BUMN; pemerintah telah menerbitkan peraturan-peraturan mengakomodir tujuan dan kebutuhan BUMN saat ini. Dalam upaya tersebut termasuk Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998, yang mempertegas fungsi komersial BUMN dan menggeser fungsi sosialnya.

2. Konsistensi kebijakan pemerintah mengenai restrukturisasi BUMN terhadap landasan konstitusional BUMN adalah:
  - a. Pemerintah konsisten dalam melakukan penyempurnaan mekanisme kerja BUMN
  - b. Pemerintah tidak konsisten dalam mempertahankan konsep dasar tujuan dibentuknya BUMN



3. Dalam melakukan pembenahan BUMN sebagai upaya meningkatkan kinerja BUMN, terdapat beberapa alternatif seperti deregulasi, reformasi administratif dan swastanisasi (pemilikan dan manajemen), apabila disederhanakan maka dikelompokkan dalam dua model:

a. Korporatisasi BUMN

Penyempurnaan sistem kelembagaan BUMN tanpa merubah status pemilikan. BUMN benar-benar dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan, sementara pemilikanya tetap berada di tangan pemerintah.

b. Privatisasi/swastanisasi pemilikan

Intinya merupakan pengalihan pemilikan dari negara kepada pihak swasta. Dampak yang positif dari privatisasi adalah peningkatan produktivitas, investasi dan peningkatan kesejahteraan karyawan.

Dampak negatif timbul jika sistem pasar belum kompetitif, monopoli, oligopoli atau kolusi masih mewarnai sistem ekonomi maka transfer pemilikan BUMN ke swasta akan berbahaya. Monopoli swasta tanpa mekanisme kontrol oleh sistem hukum yang efektif akan merugikan konsumen dan ekonomi nasional secara umum.

## B. Saran

1. BUMN masih memerlukan perhatian mengenai kelemahan struktural antara lain masalah mekanisme kontrol, masalah otonomi, sistem rekrutment dan ketidakjelasan misi.
2. Pemerintah secara teoritis berusaha mengatasi distorsi, misalnya sistem kontrol (dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Keuangan No. 741/KMK.00/1989 yang menetapkan bahwa BUMN harus mempunyai Rencana Jangka Panjang, Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan yang menjadi pedoman operasional). Namun dalam praktek pemerintah tidak konsisten melaksanakannya. Untuk itu perlu ada konsistensi antara teori dan praktek.
3. Dalam pembenahan BUMN, alternatif korporatisasi lebih sesuai diterapkan di Indonesia. Secara filosofis hal ini sejajar dengan semangat UUD 1945 yang menginginkan kehadiran sektor negara sebagai salah satu pilar dari sistem ekonomi nasional. Secara sosiologis kehadiran terutama sebagai *agent of stabilization* dan pengimbang sektor swasta yang pemilikannya sangat terkonsentrasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aharoni. Y., 1985, *Principal-Agent Relationship: An Agent Without a Principal* dalam L.P. Jones (ed.) *Public Enterprise in Less-developed Countries*, London: Cambridge University Press.
- Ahmad. A.S., 1982, 'The Losses in Public Enterprises: Why and How - Malaysia's Experience; dalam Z.U. Ahmed (ed.) *Financial Profitability and Losses in Public Enterprises of Developing Countries*, Ljubljana: The International Center for Public Enterprise in Developing Countries.
- Anoraga, Pandji Ekonomi, 1995, *BUMN, Swasta dan Koperasi: Tiga Pelaku Ekonomi*, Jakarta : Pustaka Jaya.
- Ardjangi, Sotion, 1984, *Peningkatan Efektivitas & Efisiensi BUMN*, makalah pada Seminar Peranan BUMN dalam Pelita IV, Kerja sama antara Lembaga Management FE UI - Yayasan Tenaga Kerja Indonesia & Friedrich Ebert Stiftung, tanggal 14 - 15 Maret 1984, Jakarta.
- Australia - New South Wales - Steering Committee on Government Trading Enterprises, 1988, 'A Policy Framework for Improving the Performance of Government Trading Enterprises', NSW: Steering Committee on Government Trading Enterprises.
- Australia - Western Australia, 1991, 'Reform and Renewal: A Policy Discussion Paper on the Corporatisation of Government Trading Enterprises', Perth, Australia: Corporatisation Policy and Planning Unit.
- Boediono, 1987, *Ekonomi Pancasila*, Yogyakarta: BPFE.
- Booth, Anne & Peter Mc.Cawley, 1990, *Ekonomi Orde Baru*, Jakarta: LP3ES.
- Bruggink, J.J.H., 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Aditya Bakti.
- Bryant, Coralie dan Louise G. White, 1987, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang* (Terjemahan Rusyanto L. Simatupang), Jakarta : LP3ES.

- Choksi, Armeane M., 1979, 'State Intervention in the Industrialization of Developing Countries', Staff Working Paper No. 341, the World Bank.
- Coombes, D., 1971, *State Enterprise: Business or Politics?*, London: George Allen & Unwin Ltd.
- Deane, R., 1991, *Reflections on Privatization*, Auckland, New Zealand : The Center for Independent Studies, Ltd.
- Departemen Keuangan, 1993, '*Rentabilitas, Likuiditas Solvabilitas dan Tingkat Kesehatan BUMN Tahun 1992*'.
- Djalil, S.A., 1994, 'Penyempurnaan Kelembagaan Sebagai Salah Satu Upaya Peningkatan Efisiensi BUMN', *Jurnal Keuangan dan Moneter*, 2,1.
- Dirdjosisworo, Soedjono, 1997, *Hukum Perusahaan Mengenai Bentuk-Bentuk Perusahaan (Badan Usaha) di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Dunn, William N., 1981, *Public Policy Analysis : An Introduction*, Englewood Cliffo, NJ : Prentice Hall.
- Embarsari, Ketut, 1994, *Hukum Dagang Tentang Masalah Pen-swastaan BUMN Melalui Bentuk Joint Venture Atau Pasar Modal Serta Keuntungan Pihak Karyawan Dapat Turut Memiliki Saham Perusahaan Melalui Koperasi*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Emy, H.V. dan Hughes, O.E., 1988, *Australian Politics: Realities in Conflict*, Melbourne: The Macmillan Company of Australia Pty. Ltd.
- Fakultas Hukum USU, 1984, *Laporan Penelitian Tentang Mekanisme Usaha Perusahaan (negara) Perseroan (Persero) dengan Kedudukan Hukum Karyawan Perusahaan Perseroan, Lokakarya BPHN*.
- Feith, H. dan Castles, L., 1970, *Indonesian Political Thinking 1945 - 1965*, Ithaka, NY: Cornet University Press.
- Galal, Ahmed, L.P. Jones, P.Tandon dan I.Vogelsang, 1992, 'The Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: Case Studies From Chile, Malaysia, Mexico and the U.K.', The World Bank.
- Gouri, G., Sankar, T.L., Reddy, Y.V. dan Shams, K., 1989, *Privatisation: The Asia-Pacific Experience: A Regional Synthesis*, Malaysia: Asian and Pacific Development Centre; Hyderabad, India: Institute of Public Enterprise.

- Gunadi, Tom, 1981, *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila & UUD 1945*, Bandung: Angkasa.
- Hadikusuma, Sutantyo, R.R.T. & Sunantoro, 1991, *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan, Bentuk-bentuk Perusahaan yang Berlaku di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.
- Hadi, Mudofir, 1992, *Peranan Notaris Dalam Proses Go Publik Suatu PT*, Makalah, Tidak dipublikasikan.
- Harahap, Pontan Ali, 1985, *Landasan Yuridis Sistem Ekonomi Pancasila*, Jakarta: UI Press.
- Hartono, Sri Redjeki, *Beberapa Aspek Tentang Permodalan Perseroan Terbatas*, makalah dalam Seminar Nasional Menyongsong Berlakunya UUPT, Kerjasama Program Pendidikan Notariat UGM-Undip, Yogyakarta 30 September 1995
- Hughes, O., 1991, 'The Relationship Between Government and Its Trading Enterprises' Melbourne: The Graduate School of Management, Monash University.
- H.V. Evatt Research Centre, 1988, *The Capital Funding of Public Enterprise in Australia*, Sydney: H.V. Evatt Foundation.
- Ichsan, Achmad., 1976, *Hukum Dagang*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Ismangil, Wagiono, 1984, *Pengendalian BUMN Implikasi & Permasalahan dalam Melaksanakan PP-3*, Makalah pada Seminar Peranan BUMN dalam Pelita IV, Kerja sama antara Lembaga Management FE UI - Yayasan Tenaga Kerja Indonesia & Friedrich Ebert Stifning, tanggal 14 - 15 Maret 1984, Jakarta.
- Jennings, S. and Camerson, R., 1987, 'State-Owned Enterprise Reform in New Zealand' in a. Bollard and R. Buckle *Economic Liberalisation in New Zealand*, Wellington, New Zealand: Allen & Unwin New Zealand Limited.
- Jones, Leroy P. (ed.), 1982, *Public Enterprise in Less-developed Countries*, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ & Gustav F. Papanek, 1982, *The Efficiency of Public Enterprise in Less-developed Countries*, mimeo
- Kansil, C.S.T., 1995, *Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum Dalam Ekonomi)* Bagian I, Jakarta : Pradnya Paramita.

- Kreacic, V.G., 1988, 'The Effect of Government Control on Public Enterprise Performance: The Negative Public Enterprise Performance Loop', *Public Enterprise Quarterly Journal*, 8, 3, pp.225-275.
- Kansil, 1985, *Pokok-Pokok Pengetahuan Hukum Dagang Indonesia*, Jakarta: Aksara Baru.
- Kartasasmita, Ginandjar, *Tantangan Pembangunan Ekonomi dalam Era Globalisasi Abad ke-21*, Makalah disampaikan pada Seminar dalam rangka HUT ke-23 Persada & HUT ke-10 Unsada, Jakarta 2 Juli 1996.
- Kartasasmita, Ginandjar, 1997, *Administrasi Pembangunan : perkembangan pemikiran & praktiknya di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES.
- 
- \_\_\_\_\_, *Agenda Pembangunan Memasuki Abad Magister Perencanaan & Kebijakan Publik*, UI-Depok, 9 September 1996
- Mas'ood Mohtar, 1994, *Ekonomi Politik Internasional dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Mardjana, IK., 1992, 'Policy Changes in Indonesian Public Enterprises During the old Order and New Order Governments', *Asean Economic Bulletin*, Vol. 9 No. 2
- Mardjana, K., 1994, 'Keberadaan PP-3/1983 dan Tuntutan Perubahan Manajemen BUMN dalam Menghadapi Globalisasi Ekonomi', *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Mc. Kinlay, P., 1987, *Corporatisation: The Solution for State Owned Enterprises?*, Wellington, New Zealand: Victoria University Press.
- Mubyarto, 1980, *Ilmu Ekonomi, Ilmu Sosial dan Keadilan*, Yogyakarta: YAE
- Mubyarto, 1987, *Ekonomi Pancasila*, Jakarta: LP3ES
- Muhammad, Abdul Kadir, 1996, *Hukum Perseroan Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Muhammad, Mar'ie dan Astar Siregar, 1983, 'Perkembangan Badan Usaha Milik Negara', Makalah yang disampaikan pada Kongres ke IX ISEI, Cipanas, Jawa Barat, 28-30 Juli 1983.

- Nasution, Darmin, M.I. Machyuddin dan M.C. Basri, 1993, "Tinjauan Triwulan Perekonomian Indonesia", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 41 No. 2.
- Nazir, Mohammad, 1985, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Ng, C.Y. dan Wagner, N., 1989, 'Privatisation and Deregulation in ASEAN: An Overview' dalam C.Y. Ng dan N. Wagner (eds.), *ASEAN Economic Bulletin: Privatisation and Deregulation in ASEAN (special focus)*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Noeng, Muhajir, 1989, *Metode Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasih, Yogyakarta: Rake Sarasih
- Nove, A., 1973, *Efficiency Criteria for Nationalised Industries*, London: George Allen & Unwin Ltd.
- Oey Beng To (119), *Sejarah Kebijakan Moneter Indonesia I (1945-1958)*, Jakarta: Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia.
- Okonkwo, I.C., 1986, 'Public Versus Private Investment in a Mixed Economy: An Emperical Investigation with Nigerian Data', *Public Enterprise*, Vol. 7 No. 1.
- Pangley Kim, J., 1984, *Efektivitas, Efisiensi, Tujuan-tujuan yang Kompleks*, Lingkungan & BUMN: Beberapa Catatan Masalah pada Seminar Peranan BUMN Dalam Pelita IV, Kerjasama Antara Lembaga Management FE-UI - Yayasan Tenaga Kerja Indonesia & Friedrich Ebert Stiftung, Tgl. 14-15 Maret 1984, Jakarta
- Panitia Lima, 1977, *Uraian Pancasila*, Jakarta: Mutiara
- Poole, R., 1987, 'The Political Obstacles to Privatisation' dalam S.H. Hankeb (ed.) *Privatisation & Development*, San Francisco: The International Center for Economic Growth and the Institute for Contemporary Studies.
- Porter, Michael E., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.
- Pratt, J.W. dan Zeckhauser, R.J. (eds), 1985, *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston: Harvard Business School Press.
- Premchand, A. dan Wijayasurya, P.M.W., 1987, 'Indonesia: Monitoring of State Enterprise Finance', International Monetary Funds, Fiscal Affairs Departement, unpublished

- Prasetya, Rudhi, 1996, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Jakarta: Citra Aditya Bakti
- Purwodarminto, WJS., 1982, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: PN. Balai Pustaka.
- Purwosutjipto, HMN., 1980, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Bentuk-bentuk Perusahaan, Bag. I, Jakarta: Djambatan.
- \_\_\_\_\_, 1978, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Pengetahuan Dasar Hukum Dagang, Jakarta: Djambatan
- Rahardjo, Satjipto, 1982, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni
- Rido, Ali, 1977, *Badan Hukum & Kedudukan Hukum Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Bandung: Alumni
- Rido, Ali, 1977, *Hukum Dagang Tentang Surat Berharga, Perseroan Firma, Perseroan Komanditir, Keseimbangan Kekuasaan Dalam PT & Penswastaan BUMN*, Bandung: Remadja Karya
- Robison, R., 1986, *Indonesia: The Rise of Capital*, Sydney: Allen & Unwin Pty. Ltd.
- Ruru, Barcelius, *Arah Kebijakan BUMN: Menghadapi Era AFTA 2003 dan APEC 2020*, dalam Majalah Manajemen dan Usahawan, No.05.Th.XXV, Mei 1996
- \_\_\_\_\_, *Privatisasi BUMN*, makalah dalam Seminar Privatisasi BUMN dan Kekayaan Negara Lainnya, Kerjasama Fakultas Hukum UI dengan Badan Pemeriksa Keuangan dan De. Keuangan, Jakarta 14-15 Mei 1996
- Rusli, Hadyan, 1996, *Perseroan Terbatas dan Aspek Hukumnya*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Russel, E.W., 1993, 'Institutional Change in the Public Sector: Corporatization in Australia and New Zealand', paper presented at the International Public Sector Management -- Current Development Seminars, Institute of Educational Administration Geelong, Victoria -- Australia, 12-22 July, 1993.
- R.Z. Leirissa, GA Ohorella & Yuda B. Tangkilisan, 1996, *Sejarah Perekonomian Indonesia*, Dep. Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta
- Sembiring, Sentosa, 1992, *Perkembangan Hukum Perseroan Dewasa ini* (Suatu Analisis Yuridis Terhadap AD. PT.), Dalam Majalah Pro Justisia, Nomor 4 Tahun X Oktober 1992



Shin, Yoon Hwan, 1989, 'Demystifying Capitalist State: Political Patronage, Bureaucratic Interests, and Capitalist-information in Soeharto's Indonesia', Ph.D Dissertation, Yale University.

Siahaan, Hinsa, 1994, *BUMN, Swasta dan Koperasi: Tiga Pelaku Ekonomi*, Jakarta: Pustaka Jaya

Soebagio, Felix O., *Privatisasi BUMN dan Kekayaan Negara Lainnya*, makalah dalam Seminar Privatisasi BUMN dan Kekayaan Negara Lainnya, Kerjasama Fakultas Hukum UI dan Dep. Keuangan, Jakarta 14-15 Mei 1996

Soebekti & Tjitrosoedibyo, 1977, *Kitab Undang-Undang Hukum Dagang & Kepailitan*, Terjemahan dari Wetboek van Koophandel en Faillissements Verordening, Jakarta: Pradnya Paramita

Soekanto, Soeryono & Abdullah Mustafa, 1982, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta: Rajawali

Soekanto, Soeryono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1988, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers

Soemitro, Ronny Hanitijo, 1985, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia

---

\_\_\_\_\_, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia

Soesastro, M.H., Simandjuntak, and Silalahi, 1988, *Report: Financing Public Sector Development Expenditure in Indonesia*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.

Soekardono, 1983, *Hukum Dagang Indonesia*, Jilid I Bag. II, Jakarta: Rajawali Press

\_\_\_\_\_, 1982, *Hukum Dagang Indonesia Kapita Selekta*, Jakarta: Rajawali Press

Soetrisno PH, 1987, *Sekelumit Tentang Sistem Ekonomi Pancasila Ditinjau Dari Segi Sosio Kultural*, Yogyakarta: BPFE

Sri Edi Swasono, 1985, *Sistem Ekonomi & Demokrasi Ekonomi*, Jakarta: UI Press

- Suryaatmadja, Oskar, 1984, *Peranan BUMN Dalam Pelita IV*, Makalah Pada Seminar Peranan BUMN dalam Pelita IV, Kerjasama antara Lembaga Management FE UI - Yayasan Tenaga Kerja Indonesia & Friedrich Ebert Stiftung, tgl. 14-15 Maret 1984, Jakarta
- Sudibyo, E., 1983, *Himpunan Peraturan Perusahaan Milik Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita
- Swasono, Sri Edi, 1985, *Sistem Ekonomi dan Demokrasi*, Jakarta: UI Pers
- Syahrir, 1986, *Perencanaan Ekonomi Indonesia*, Ide Perencanaan dan Implementasi, Jakarta, Prisma, Oktober
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1987, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta, PT. Tiara Wacana Yogya
- Tirtaamidjaja, 1962, *Pokok-Pokok Hukum Perniagaan*, Jakarta: Djembatan
- Vickers, J. and Yarrow, G., 1988, *Privatisation: An Economic Analysis*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press
- Vratusa, Anton, 1986, 'Challenges to Public Sector in Developing Countries in the Eighties', *Public Enterprise*, Vol. 7 No. 1
- Vredenburg, J., 1978, *Metode & Teknik Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia
- Warouw, (tanpa tahun), 'The Role of Public Enterprise in Indonesia: The Challenge of Development to Law', mimeograph
- Wibisono, Christianto, *BUMN: Masalah dan Prospeknya*, dalam majalah Manajemen dan Usahawan, No. 5 Th. XX Mei 1991
- Winarto, Bondan, 1996, *Manajemen Transformasi BUMN* (Pengalaman PT. Indosat), Pustaka Utama Grafiti, Jakarta
- Winardi, 1983, *Asas-Asas Manajemen*, Bandung: Alumni
- Weinstein, Franklin B, 1976, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence*, Ithaca, NJ: Cornell Univ. Press
- Woon, T.K., 1989, 'Privatisation in Malaysia Restructuring or Efficiency' dalam C.Y. Ng dan N. Wagner (eds.), *ASEAN Economic Bulletin: Privatisation and Deregulation*

*in ASEAN (special focus)*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies

Zif, J., 1981, 'Managerial Strategic Behaviour in State-Owned Enterprise - Business and Political Orientation', *Management Science*, 27, 11, hal. 1326-1339

#### Peraturan-Peraturan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 19 Prp. Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara

Undang-Undang No. 9 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara

Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara

Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 1964 Tentang Kekayaan dan Modal Perusahaan Negara

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1969 Tentang Perusahaan Perseroan

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1972 Tentang Perubahan atas Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1969

Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1983 Tentang Tata Cara Pembinaan 7 Pengawasan Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero)

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Perseroan (Persero)

Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (Perum)

Keputusan Menteri Keuangan RI No. 740/KMK.00/1989 Tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas Badan Usaha Milik Negara.